

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

# **VIRANHALTIJAT TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTITYÖN TOTEUTTAJINA**

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma  
Pro gradu –tutkielma  
Marraskuu 2015  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Tuure Kopperoinen (92720)

## Tiivistelmä

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Tekijä:	Tuure Kopperoinen
Tutkimuksen nimi:	Viranhaltijat tarkastuslautakunnan arviointitehtävän toteuttajina
Pro gradu -tutkielma:	93 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Marraskuu 2015
Avainsanat:	Tarkastuslautakunta, Arviointi, Arviointiprosessi

---

Suomen tarkastuslautakuntajärjestelmä perustettiin vuoden 1995 kuntalain yhteydessä, joten sen kehityshistoria on edelleen melko lyhyt. Tarkastuslautakuntien tehtävät ja asema elää ja kehittyy siten edelleen, mistä voidaan pitää esimerkkinä vasta voimaan astunutta kuntalain kokonaisuudistusta (410/2015). Tarkastuslautakunnan tärkeimpänä tehtävänä on kuitenkin aina ollut arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa.

Suomen suurimmissa kaupungeissa on palkattu tarkastuslautakunnan alaisuuteen myös viranhaltijoita, joiden päätehtävänä on samoin arvioida toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Jokaisen kaupungin viranhaltijatyön järjestämisellä on kuitenkin omanlaatuisensa kehityskulku, historia ja tarpeet. Erilaiset kaupunki- ja kuntakohtaiset tulkinnat ovat johtaneet tarkastuslautakunnan arviointitehtävän erilaisiin toteutustapoihin, mikä vaikuttaa siten myös lautakunnan alaisuudessa toimivien viranhaltijoiden tekemään arviointityöhön.

Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu erityisesti tarkastuslautakuntien alaisuuteen palkattujen viranhaltijoiden (ts. valmistelijoiden) tekemään arviointityöhön. Viranhaltijoiden arviointityötä on lähestytty tässä tutkimuksessa prosessikuvauksen avulla, jolla on pyritty antamaan monipuolinen ja toisaalta myös melko käytännönläheinen kuva viranhaltijoiden arviointityöstä sekä siinä vallitsevista erilaisista toteutustavoista, haasteista, ajatuksista sekä kehitysideoista.

Tutkimus on toteutettu haastattelututkimuksena ja tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset pohjautuvatkin pääosin tutkimusta varten hankittuun haastatteluaineistoon. Tutkimukseen on haastateltu Tampereen, Lahden, Jyväskylän, Helsingin, Espoon ja Oulun kaupunkien arviointityötä tekeviä johtavia viranhaltijoita. Haastattelujen lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty myös tarkastuslautakunnan jäsenille tehtyä kyselyä, jonka on kerännyt tästä tutkimuksesta ulkopuolinen tutkijaryhmä. Näiden aineistojen avulla tutkimus on pyrkinyt luomaan aidon ja elävän kuvauksen viranhaltijoiden arviointityöstä eri kaupungeissa.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
1.1	Taustaa tutkimukselle ja aiheenvalinnalle .....	5
1.2	Tutkimuksen rajaukset .....	6
1.3	Tutkimusongelma ja –tavoitteet .....	7
1.4	Tutkimusmenetelmät ja –aineistot .....	8
2	TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ .....	13
2.1	Toimikausi, kokoonpano ja asema (Kuntalaki 365/1995 §71-75) .....	13
2.2	Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointitehtävä (Kuntalaki 365/1995 §71) .....	17
2.3	Muut tehtävät (Kuntalaki 365/1995 §71-75) .....	18
2.4	Toimintaympäristön osatekijöitä .....	20
2.5	Kuntalain kokonaisuudistus (Kuntalaki 410/2015) .....	22
3	ARVIOINTITEHTÄVÄN TEOREETTINEN JÄSENTYMINEN .....	25
3.1	Päämies-agentti –teoria ja tarkastuslautakunta osana kunnan ulkoista valvontaa .....	25
3.2	Arviointi osana tavoitteellisuutta .....	27
3.3	Keskeisiä käsitteitä .....	28
3.4	Arviointitehtävän suppea ja laaja tulkinta .....	32
3.5	Arvioinnin ajallinen sijoittuminen .....	35
4	ARVIOINNIN JÄSENTÄMINEN PROSESSINA .....	37
4.1	Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointitehtävän muotoileminen .....	38
4.2	Arviointikäsitteiden valinta, -kriteerien rakentaminen sekä -suunnitelman laadinta .....	39
4.3	Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi .....	40
4.4	Arvioinnin tulosten, johtopäätösten ja kehittämissuosituksen raportointi .....	42
4.5	Arviointitiedon hyödynnettävyys .....	43
5	ARVIOINTIPROSESSIN EMPIIRINEN TARKASTELU JA TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	45
5.1	Toimintaympäristö ja case-kaupunkien esittely .....	45
5.2	Arviointitehtävän muotoileminen .....	50
5.3	Arviointikäsitteiden valinta ja arviointikriteerien rakentaminen .....	53
5.4	Arviointisuunnitelman laatiminen ja arvioinnin käynnistäminen .....	56
5.5	Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi .....	62
5.6	Arvioinnin raportointi .....	68
5.7	Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointitiedon hyödynnettävyys .....	76

6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	80
6.1	Toimintaympäristö ja case-kaupunkien esittely .....	80
6.2	Arviointitehtävän muotoileminen.....	82
6.3	Arviointikäsitteiden valinta ja –kriteerien rakentaminen .....	83
6.4	Arviointisuunnitelman laatiminen ja arvioinnin käynnistäminen .....	84
6.5	Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi .....	86
6.6	Arvioinnin raportointi.....	87
6.7	Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointien hyödyntäminen .....	89
7	LÄHTEET .....	91
8	LIITTEET .....	94

## KUVIOT

Kuva 1	Kvalitatiivisen analyysin prosessi.....	11
Kuva 2	Arviointiprosessi .....	37
Kuva 3	Arvioinnin hyödynnettävyyden osa-alueet .....	44

## TAULUKOT

Taulukko 1	Toimintaympäristö .....	46
Taulukko 2	Tutkimuksessa tehdyt haastattelut.....	94
Taulukko 3	Valtuustokyselystä hyödynnetyt avovastaukset.....	95

# 1 JOHDANTO

Tämä tutkimus on osa kunnallishallinnon ja julkistalouden tutkimusalaa ja ottaa osaa erityisesti kunnallishallinnon päätöksentekoon ja valvontaan liittyvään tieteelliseen keskusteluun. Tutkimukseni keskiössä on tarkastuslautakunnille kuntalaissa asetettu arviointitehtävä, jonka toteutukseen on palkattu Suomen suurissa kaupungeissa myös viranhaltijoita. Tämä Pro gradu –tutkimus ottaa siten osaa myös laajemminkin arviointitutkimusten ylläpitämään tieteelliseen keskusteluun.

Tutkimukseni aiheenvalinnassa minua motivoivat ensisijaisesti sen mahdollinen hyödynnettävyys jokapäiväisessä arviointityössä sekä aihealueen ajankohtaisuus erityisesti kuntalain kokonaisuudistusta (Kuntalaki 410/2015) silmällä pitäen. Toisaalta aiheenvalinnassa painoi myös se, että tarkastuslautakunnan alaisuudessa toimivien viranhaltijoiden arviointityö on vielä verrattain tutkimatonta julkistalouden ja –valvonnan tutkimuskentällä. Erityisesti näistä syistä uskon ja toivon, että tutkimukseni saa aikaan keskustelua sekä arviointityötä tekevien viranhaltijoiden keskuudessa, että yliopiston tutkimustyössä.

Esittelen tässä luvussa vielä laajemmin perustelujani tutkimuksen aiheenvalinnalle sekä lähtökohtia viranhaltijoiden arviointityöhön. Lisäksi asetan tutkimukseni tutkimusongelman, -kysymykset sekä tutkimukseni sisältöä tarkentavat ja aihealuetta sekä aineistoa koskevat rajaukset. Olen myös pyrkinyt kuvaamaan mahdollisimman kattavasti aineistoni hankintaan, valintaan ja käsittelyyn liittyviä toteutustapoja sekä perusteluitani niille.

## 1.1 Taustaa tutkimukselle ja aiheenvalinnalle

Tarkastuslautakuntajärjestelmä perustettiin vuoden 1995 kuntalain yhteydessä, joten sen kehityshistoria on edelleen melko lyhyt. Kuntien arviointityö elää ja kehittyy siten edelleen, mistä esimerkkinä voidaan pitää vasta voimaan astunutta kuntalain kokonaisuudistusta (410/2015). Tällä hetkellä vielä sovellettavan kuntalain (365/1995) 71.2§ mukaan kunnissa ja kaupungeissa on oltava tarkastuslautakunta, jonka tärkeimpänä tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa (Harjula & Prättälä 2012).

Suomen suurimmissa kaupungeissa on palkattu tarkastuslautakunnan jäsenien lisäksi viranhaltijoita tekemään arviointityötä. Jokaisen kaupungin viranhaltijatyön

järjestämisellä on omanlaatuisensa kehityskulku, historia ja tarpeet, joissa vallitsevia eroavaisuuksia voidaan perustella jo esimerkiksi kaupunkien välisillä kokoeroilla (ks. 4. Luku). Erilaiset kaupunki- ja kuntakohtaiset tulkinnat ovat johtaneet tarkastuslautakunnan arviointitehtävän erilaisiin toteutustapoihin, mikä vaikuttaa siten myös lautakunnan alaisuudessa toimivien viranhaltijoiden tekemään arviointityöhön. Kirjallisuudesta (mm. Ainasvuori ym. 2011; Harjula & Prättälä 2012 jne.) tutun arviointitehtävän suppean ja laajan tulkinnan avulla on mahdollista jäsentää joitakin arviointitehtävän muotoilussa vallitsevia eroavaisuuksia.

Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu tarkastuslautakuntien alaisuuteen palkattujen viranhaltijoiden (ts. valmistelijoiden) tekemään arviointityöhön, jonka erityiseksi lähestymistavaksi olen valinnut arvioinnin kuvaamisen prosessina. Prosessikuvauksella olen pyrkinyt antamaan viranhaltijoiden arviointityöstä ja siinä vallitsevista erilaisista toteutustavoista, haasteista, ajatuksista ja kehitysideoista monipuolisen ja toisaalta myös jokseenkin käytännönläheisen kuvan.

## **1.2 Tutkimuksen rajaukset**

Tutkimukseni mielenkiinnon kohteena on viranhaltijoiden tekemä arviointityö, joka tapahtuu tarkastuslautakunnan alaisuudessa. Sen vuoksi olen nähnyt tärkeänä taustoittaa tutkimuksessani myös itse tarkastuslautakunnan toimintaa ja luonnetta osana kunnan päätöksenteko- ja valvontaprosessia. Tarkastuslautakunnan lisäksi olen käsitellyt tutkimuksessa myös valtuuston ja kunnanhallituksen rooleja, joiden merkitys on tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kannalta erittäin olennainen. Olen kuitenkin rajannut tutkimukseni mahdollisimman tarkasti tarkastuslautakunnan ympärille ja pitänyt siten muiden kunnallisten toimielimien käsittelyn mahdollisimman suppeana.

Tutkimuksessa keskitytään siis täsmällisesti muotoiltuna tarkastuslautakunnalle kuntalain (365/1995) 71.2 §:ssä annettuun arviointitehtävään, minkä vuoksi olen pyrkinyt rajaamaan kaikki muut arviointityöhön vaikuttamattomat tarkastuslautakunnan tehtävät tutkimukseni ulkopuolelle. Olen käsitellyt muita tarkastuslautakunnan tehtäviä sen vuoksi lyhyesti sekä sellaisella tavalla, että niiden avulla on vain mahdollista saada hieman monipuolisempi kuva niistä lähtökohdista, joista viranhaltijat arviointityötään tekevät.

Tämä Pro gradu -tutkimus lähestyy viranhaltijoiden arviointityötä mielestäni jopa melko käytännönläheisesti prosessin näkökulmasta. Arviointiprosessi koskee viranhaltijoiden

työtä, joten olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle myös tuotetun arviointitiedon hyödyntämisen. En siis ole tutkinut sitä, että miten arviointityön tuloksia lopulta hyödynnetään kunnan päätöksenteossa.

On kuitenkin mainittava, että arviointiprosessin onnistumisessa on keskeistä tuottaa hyödyntämiskelpoisia arviointeja (Virtanen 2007). Sen vuoksi en ole voinut rajata viranhaltijoiden tuottaman arviointityön hyödyntämisenäkökulmaa kokonaan tutkimukseni ulkopuolelle. Olenkin tarkastellut arviointityön hyödynnettävyyttä vain sellaisesta näkökulmasta, jossa vastauksia haetaan siihen kysymykseen, että miten viranhaltijat onnistuisivat tuottamaan mahdollisimman hyödyntämiskelpoista arviointityötä. Tämä näkökulmaero on tutkimukseni rajausten ja valitsemieni aineistonkeruumenetelmien kannalta olennainen.

Viranhaltijoiden arviointityön luonnetta ymmärtääkseen tutkimukseni lukijoiden on myös keskeistä kyetä käsittämään, että minkälainen rooli itse tarkastuslautakunnalla on arviointityössä. Viranhaltijoiden tulee vastata arviointityötä tehdessään tarkastuslautakunnan tarpeisiin, minkä vuoksi en ole voinut rajata tarkastuslautakunnan työskentelyäkään täysin tutkimukseni ulkopuolelle. Olen kuitenkin käsitellyt sitä vain niiltä osin, joissa se selkeästi vaikuttaa arviointiprosessiin ja tuo siten lisäarvoa tutkimukseeni.

### **1.3 Tutkimusongelma ja –tavoitteet**

Edellisen kappaleen rajauksien pohjalta tutkimukseni tulee siis selvittämään, että miten viranhaltijat toteuttavat tarkastuslautakunnalle kuntalain (365/1995) 71.2§:ssä asetettua arviointitehtävää käytännössä sekä minkälaisia haasteita, ajatuksia ja kehitysehdotuksia heidän työstään nousee esille. Olen jäsentänyt arvioinnin toteuttamista prosessina, joten tutkimuksessani nousee esiin erilaiset konkreettiset arviointityön vaiheet ja työskentelytavat niissä.

Toisaalta olen siis kuvaillut tutkimukseni kohteita ja nostanut esille niistä nousseita ajatuksia arviointityössä vastaan tulevista haasteista, mielipiteistä sekä työn kehittämisestä. Olen kuitenkin myös pyrkinyt tuomaan tutkimukseni tuloksille lisää lähestymistapoja vertailemalla eri kaupunkien arviointityötä toisiinsa. Näistä lähtökohdista olen asetellut tutkimukseni tutkimusongelman seuraavasti:

- Miten tarkastuslautakunnan alaisuudessa toimivat viranhaltijat toteuttavat arviointitehtävää sen prosessin eri vaiheissa?

Lisäksi olen asettanut kaksi tutkimusongelmaa tarkentavaa tutkimuskysymystä, jotta tutkimukseni tavoitteet tulisivat vielä selkeämmin esille. Olen muotoillut tutkimuskysymykseni seuraavasti:

1. Millaisia haasteita viranhaltijat kohtaavat arviointiprosessin eri vaiheissa?
2. Millaisia ajatuksia, ideoita ja näkemyksiä viranhaltijoilla sekä tarkastuslautakunnan jäsenillä on arviointitoiminnan kehittämistä?

Tutkimukseni kohdentuminen viranhaltijoiden toteuttamaan arviointityöhön on melko vähän tutkittu aihe, joten minulla ei ollut tutkimusta tekemään lähtiessäni kovinkaan syvällistä tietoa siitä, että minkälaisia tuloksia tulisin tutkimuksessani saamaan suhteessa asettamaani tutkimusongelmaan sekä –kysymyksiin. Sen vuoksi pidänkin tutkimustani eräänlaisena keskustelun avauksena tarkastuslautakuntien alaisuudessa tapahtuvaan käytännön arviointityöhön liittyen.

#### **1.4 Tutkimusmenetelmät ja –aineistot**

Tutkimukseni empiirinen tarkastelu pohjautuu pääosin kahteen aineistoon, vaikka olenkin paikoittain hyödyntänyt myös esimerkiksi tarkastuslautakuntien pöytäkirjoja ja muita vastaavia asiakirjoja. Tutkimukseni kannalta keskeisin aineisto on itse keräämäni haastatteluaineisto, jonka sain haastattelemalla kuuden kaupungin ulkoisen tarkastuksen johtavia viranhaltijoita.

Hirsjärven & Hurmeen (2011, 34-35) mukaan haastattelujen valintaa aineistonkeruutavaksi voidaan perustella usealla eri näkökulmalla. Haastattelu on perusteltu aineistonkeruutapa, jos kysymyksessä on vähän kartoitettu tai tuntematon alue tai jos tiedetään ennalta, että aihe tuottaa monitahoisia vastauksia. Toisaalta haastatteluihin voidaan päätyä myös siksi, että halutaan selventää vastauksia tai syventää saatavia tietoja. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34-35)

Edellä mainitut seikat vaikuttivat selvästi minun päättymistäni haastatteluaineiston keräämiseen. Haastattelut sopivat tutkimukseeni aineistonkeruutavaksi erityisesti siksi, että en tiennyt etukäteen, että mitä asioita, ideoita, kehitysehdotuksia tai haasteita



viranhaltijat kohtaavat työssään. Toisaalta aavistin, että vastaukset tulisivat olemaan monitahoisia ja toisistaan paikoittain hyvinkin poikkeavia, koska ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin parissa työskentelevien henkilöiden ”olosuhteet” poikkeavat toisistaan runsaasti.

Minulle oli selvää, että esimerkiksi kaupungin koon on vaikutettava jollakin tapaa arviointityön arkeen. Lisäksi halusin saada käytännön arviointityöstä esille sellaisia näkemyksiä ja kokemuksia, joita ei virallisista ja julkisista asiakirjoista voi nähdä. Toisin sanoen halusin erityisesti syventää tietämystäni tutkimuskohteista.

Aloitin haastatteluiden suunnittelun joulukuussa vuonna 2014 ja toteutin haastattelut 23.2.2014-9.3.2014 välisenä aikana. Hirsjärven & Hurmeen (2011, 58) mukaan tutkijan olisi tehtävä niin monta haastattelua ja valittava niin monta haastateltavaa kuin on välttämätöntä. Sain tutkimukseeni mukaan kuusi kuntaa ja seitsemän haastateltavaa viranhaltijaa. Näin kaupunkien sekä viranhaltijoiden määrän sopivana tarvittavan tiedon saamiseksi.

Tavoitteenani oli jo alun pitäen kuitenkin selvittää erilaisia arviointikäytäntöjä sekä toisaalta nostaa esiin mahdollisia kehitysideoita, haasteita ja arviointityöhön liittyviä näkemyksiä. Näin ollen pienempi haastateltavien määrä olisi mielestäni heikentänyt jo tutkimukseni tulosten vertailtavuutta ja hyödyntämiskelpoisuutta.

Haastattelujen tekninen toteutus tapahtui puoliksi puhelimitse ja puoliksi vierailien haastateltavan työtiloissa (ks. Liitteet). Kaupunkien suurehkojen välimatkojen vuoksi päädyin tekemään kolmen kaupungin haastattelut puhelimitse. Tutkimukseeni osallistuneet haastateltavat olivat johtavia viranhaltijoita Tampereen, Jyväskylän, Oulun, Lahden, Espoon ja Helsingin kaupungeissa.

Haastatteluihin osallistui Helsinkiä lukuun ottamatta yksi viranhaltija per kaupunki. Helsingin haastatteluun osallistui kaksi viranhaltijaa. Yksi haastattelu kesti noin tunnin (ka. 67,17 min.) ja tallensin jokaisen haastattelun digitaalisella tallentimella. Haastattelujen jälkeen litteroin saamani aineiston tekstimuotoon ja lopulta vielä luokittelin aineistoa taulukoinnin avulla.

Toinen tutkimuksessani hyödyntämä empiirinen aineisto muodostuu tästä tutkimuksesta ulkopuolella olevien tutkijoiden toteuttamasta kyselystä (Tarkastuslautakuntia ja

arviointikertomuksia koskeva kyselytutkimus 20.4.2015), jonka vastaajina oli samojen kuntien valtuutettuja, tarkastuslautakunnan luottamushenkilöitä ja arviointitehtävien parissa toimivia viranhaltijoita. Tätä kyselyä kutsun tutkimuksessani valtuustokyselyksi.

Valtuustokyselyn tuloksien avulla olen pyrkinyt erityisesti selvittämään, että miltä osin tarkastuslautakunnan jäsenenä toimivat valtuutetut ja luottamushenkilöt näkevät viranhaltijoiden arviointityössä kehitettävää. Näkökulmana aineiston käytössä on ollut selvittää sitä, että miten viranhaltijat voisivat tehdä arviointityöstään entistä hyödyntämiskelpoisempaa. Olen hyödyntänyt tutkimuksessani vain valtuustokyselyn avovastauksia (ks. Taulukko 3), joita olen käsitellyt vain luvuissa 5.7 ja 6.7.

Kyselyssä on kartoitettu kohdehenkilöiden mielipiteitä ja näkemyksiä tarkastuslautakuntaan ja sen laatimaan arviointikertomukseen liittyen. Tästä tuoreeltaan tehdystä kyselystä olen tuonut tutkimukseeni lisää näkökulmia viranhaltijoiden antamien vastauksien tarkasteluun. Näin valtuutettujen ja luottamushenkilöiden mielipiteiden tuovan sellaista lisäarvoa, että minun oli perusteltua laajentaa tutkimuksessani käytettävää aineistoa.

### **Aineiston käsittely**

Laadullisen aineiston käsittely on keskeisiltä osiltaan sekä analyysia että synteesiä. Suppeasti tulkiten analyysissa eritellään ja luokitellaan aineistoa ja synteesissä pyritään luomaan kokonaiskuvaa ja esittämään tutkittava ilmiö uudennlaisella perspektiivillä. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 143-145)

Haastatteluaineiston käyttöä tutkimuksessani voisi kuvata myös prosessina, joka alkaa aineistonkeruusta ja jatkuu sen jälkeen luennasta luokitteluun ja lopulta yhteyksien löytämisestä raportointiin (Hirsjärvi & Hurme 2011, 143-145). Dey (1993, 31) on kuvannut kvalitatiivisen aineiston analyysia kolmivaiheisena prosessina, joka koostuu aineiston kuvailusta, luokittelusta ja yhdistelystä (Kuva 1).



**Kuva 1 Kvalitatiivisen analyysin prosessi**

Aineiston kuvaileminen on analyysin perustaa, jossa pyritään kartoittamaan henkilöiden, tapahtumien tai kohteiden ominaisuuksia tai piirteitä. Kuvailussa voidaan pyrkiä vastaamaan esimerkiksi kysymyksiin kuka, missä, milloin, kuinka paljon ja kuinka usein. Kuvailu voi kummuta erilaisista lähtökohdista ja aineiston kuvaus voikin poiketa tutkimuskohtaisesti. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 145)

Kuvailua voi jäsentää esimerkiksi vahvalla tai heikolla kuvauksella (Hirsjärvi & Hurme 2011, 145). Vahvalla kuvauksella tutkija pyrkii kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä perusteellisesti ja kattavasti, kun taas heikko kuvaus esittää vain faktatietoa. Lisäksi aineiston kuvailussa on usein tärkeää sijoittaa kuvattava ilmiö kontekstiinsa eli aikaan, paikkaan ja siihen kulttuuriin, johon ilmiö kuuluu. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 145-146)

Tässä tutkimuksessa olen kuvannut aineistoa hahmottamalla eri kaupunkien arviointityön toimintaympäristöä, valittuja työskentelytapoja ja työskentelyn luonnetta erilaisissa arviointiprosessin vaiheissa. Toisaalta tutkimuksessani on keskeistä myös kuvata haastateltujen näkemyksiä työn haasteista sekä siitä, miten arviointiprosessia voisi kehittää. Tavoitteenani on ollut luoda mahdollisimman jäsennelty kuva arviointityöstä, jotta lukija saisi kuvan sen eri ulottuvuuksista.

Aineiston luokittelulla tutkimustuloksille luodaan puolestaan pohja tai kehys, jonka avulla haastatteluaineisto voidaan yksinkertaistaa, tiivistää ja lopulta tehdä tulkintoja. Luokittelussa on kyse päättelystä ja sen avulla tutkittavaa ilmiötä voidaan jäsentää vertailemalla sen eri osia toisiinsa.

Luokkien muodostamisen kriteerit ovat yhteydessä muun muassa tutkimustehtävään ja aineiston laatuun. Luokkien muodostamisessa voidaan käyttää hyväksi tutkimusongelmaa ja ala-ongelmia, tutkimusvälineitä ja menetelmiä, toisten tutkijoiden aiemmin käyttämiä käsitteitä tai luokitteluja, teorioita tai teoreettisia malleja, aineistoa itseään tai tutkijan intuitiota. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 147-148)

Tämän tutkimuksen luokittelijana olen käyttänyt erityisesti arviointiteoreettista lähestymistapaa, jossa hyödynnän arviointikirjallisuuden avulla luotua arviointiprosessimallia sekä arvioinnin lähtökohdissa vallitsevia erilaisia tulkintatapoja. Toisaalta olen hyödyntänyt luokittelussa keskeisesti myös tutkimusongelmaa sekä ala-ongelmia. Lisäksi aineiston luokittelussa näkyy piirteitä muun muassa jo tunnettujen käsitteiden hyödyntämisestä (arvioinnin suppea ja laaja tulkinta). Näin olen pyrkinyt kohti täsmällistä ja tutkimuksen tavoitteisiin vastaavaa aineiston luokittelua.

Aineiston luokittelu ja koodaaminen on tutkimuksen teossa kuitenkin vain välivaihe analyysin rakentamisessa. Olen yhtäältä pyrkinyt löytämään aineistostani samankaltaisuuksia ja säännönmukaisuuksia, mutta toisaalta yhtäläisyyksien löytäminen aineistosta ei ole tässä tutkimuksessa tärkeintä. Pyrin kuitenkin lopulta kuvaamaan myös aineistossa vallitsevia eroavaisuuksia, joten vaikkei aineistoa voi kaikilta osin luokitella, ovat tulokset tutkimustavoitteeni mukaisia.

Tavoitteenani on siis osittain myös kuvata arviointityössä vallitsevaa monimuotoisuutta, jota olen lopulta vielä vetänyt yhteen luvussa viisi (Yhteenveto ja johtopäätökset). Olen tehnyt tuloksieni pohjalta sellaisia johtopäätöksiä, joita olen voinut selkeästi aineistoni pohjalta perustella.

## 2 TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen kuntalaki on keskeinen kunnan valvontajärjestelmän ja siten myös tarkastuslautakunnan toiminnan, kokoonpanon ja aseman määrittelijä. Tämän tutkimuksen tekohetkellä voimassa oleva kuntalaki (1995/365) on juuri korvattu uudella kuntalailla (410/2015), mutta vanha kuntalaki määrittelee vielä siirtymäsäännösten (410/2015 147-150§) vuoksi kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta keskeisimmiltä osin. Uuden kuntalain (410/2015) 149§:n mukaan tilikauden 2014 hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä.

Olen jäsentänyt tarkastuslautakunnan toimintaa, kokoonpanoa, asemaa ja toimintaympäristöä tällä hetkellä sovellettavan eli vanhan (365/1995) kuntalain pohjalta. Näen sen perusteltuna tutkimukseni kannalta, koska tarkastuslautakunnat ja viranhaltijat tekevät arviointityötänsä kuitenkin tämän hetken lainsäädännön puitteissa, joten uusi kuntalaki luo siten enemmänkin syvyyttä toiminnan kehittymisen jäsentämiseen. Olen esitellyt kuntalain uudistusta tarkastuslautakunnan arviointitehtävän ja osalta luvussa 2.5.

### 2.1 Toimikausi, kokoonpano ja asema (Kuntalaki 365/1995 §71-75)

#### Toimikausi

Tarkastuslautakunnan lakisääteisestä toimikaudesta ja kokoonpanosta säädetään kuntalain yhdeksännessä luvussa (§71-75). Tarkastuslautakunta on kuntalain valossa poikkeuksellinen lautakunta siinä mielessä, että se on kunnanvaltuuston ja –hallituksen ohella lakisääteisesti pakollinen toimielin. Siitä syystä kunnanvaltuuston on aina asetettava tarkastuslautakunta toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten. (Harjula & Prättälä 2012, 596)

Yleensä lautakuntien toimikaudet päättyvät valtuuston kanssa samaan aikaan, mutta tarkastustoimen jälkikäteisen luonteen vuoksi tarkastuslautakunnan toimikausi poikkeaa muiden lautakuntien toimikausista. Tarkastuslautakunnan toimikausi ajoittuu valtuuston viimeisen tilikauden tarkastuksen osalta valtuustokautta pidemmälle. Näin ollen tarkastuslautakunnan on jatkettava vielä valtuuston vaihduttua siihen asti, että viimeisen valtuuston tilikauden tarkastus on suoritettu loppuun asti. (Harjula & Prättälä 2012, 596-597)

## Kokoonpano

Tarkastuslautakunta poikkeaa muista lautakunnista myös sen kokoonpano- ja kelpoisuusvaatimusten osalta. Kuntalaki asettaa tarkastuslautakuntaan pääsemiseksi huomattavasti tiukemmat puitteet kuin muihin lautakuntiin:

Tarkastuslautakunnan jäseniksi kelpoisia eivät ole:

1. kunnanhallituksen jäsenet;
2. apulaispormestari;
3. henkilöt, jotka ovat kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin läheisiä;
4. kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt; eikä
5. henkilöt, jotka eivät ole vaalikelpoisia kunnan hallitukseen.

Lisäksi tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava kunnan valtuutettuja. Kuntalain kommentaariteoksen tulkinnan mukaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava nimenomaan valtuutettuja, jolloin varavaltuutetutkaan eivät voisi näissä tehtävissä toimia. Näin on pyritty korostamaan tarkastuslautakunnan suhdetta valtuustoon. (Harjula & Prättälä 596-598)

Kuntalaki jättää tarkastuslautakunnan jäsenten lukumäärän valtuuston päätettäväksi, mutta kuntaliiton yleiskirjeen (2/1996) mukaan valtuuston tulisi kuitenkin lautakunnan kokoa määritessään ottaa huomioon lautakunnan oletettu työskentelytapa. Kuntaliitto on antanut samassa yleiskirjeessä myös mallin tarkastussäännön laatimista varten. Näin ollen kunnan tulisi määrätä tarkastuslautakunnan kokoonpanosta, tehtävistä ja työskentelyyn liittyvistä asioista omassa hallinto- tai erityisessä tarkastussäännössään. (Kuntaliiton yleiskirje 2/1996)

Tarkastuslautakuntien jäsenien valinnassa on huomioitava myös valtuuston mahdollisuus valita tarkastuslautakuntaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tämän kaltaisesta lautakunnan kokoonpanosta käytetään nimeä valiokuntamalli. Valiokuntamallista on esitetty monia mielipiteitä puolesta ja vastaan. (Ainasvuori ym. 2011, 23-26)

Valtuutettujen on nähty toisaalta soveltuvan paremmin omien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arvioijiksi sekä lisäävän kunnallisorganisaation tuntemusta ja kasvattavan poliittista painoarvoa lautakunnassa. Valiokuntamallin kritiikki kohdistuu puolestaan lautakunnan puolueettomuuden vaarantumiseen. Valiokuntamallin vaarana on nähty, että tarkastuslautakunnasta tulisi tällöin osa puoluepolitiikan taistelukenttää. (Ainasvuori ym. 2011, 23-26)

### **Asema**

Tarkastuslautakunnalla on muihin lautakuntiin verrattuna erityinen asema jo sen vuoksi, että sen olemassaolo on turvattu lainsäädännöllä (Vuorinen 2000; Ainasvuori ym. 2011; Harjula & Prättälä 2012). Myllymäen (2007, 305) mukaan tarkastuslautakunta on osa kunnan ulkoista valvontaa, joka tulisi järjestää kunnan toimivasta johdosta riippumattomaksi. Sen vuoksi tarkastuslautakunta onkin asemoitu suoraan valtuuston alaisuuteen, jolla on pyritty turvaamaan sen riippumattomuus kunnanhallituksesta sekä kunnan hallinnosta (Ainasvuori ym. 2011, 21-26; Vuorinen 2000, 22-23).

Tarkastuslautakunta eroaa myös luonteensa vuoksi muista lautakunnista, koska se ei tuota varsinaisesti mitään palveluita. Sen tulee arviointitehtävänsä mukaan arvioida kunnanhallituksen ja sen alaisen hallinnon toiminnan onnistumista, joten riippumattomuus arviointien kohteesta on ehdoton edellytys toiminnan uskottavuuden kannalta. Näin ollen kunnanhallituksella ei ole esimerkiksi oikeutta nimetä edustajaa tarkastuslautakunnan kokouksiin, vaan tarkastuslautakunnalla on omalla toimialallaan valmistelu-oikeus ja –velvollisuus valtuustolle. Läheinen kytkentä valtuuston kanssa aiheuttaa kuitenkin sen, että tarkastuslautakunnan olisi tärkeää malttaa olla osallistumatta päivän politiikkaan, jottei sen rooli ja uskottavuus vaarantuisi. (Ainasvuori ym. 2011, 21-26)

Tarkastuslautakunnan tärkeimpänä tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista (esim. Ainasvuori ym. 2011, 29; Vuorinen 2000, 64; Harjula & Prättälä 2012; Myllymäki 2000, 297). Sen vuoksi tarkastuslautakunnan asemaan voi vaikuttaa keskeisesti myös kunnanvaltuuston tunnustetut ongelmat tavoitteiden asettelussa (Ainasvuori ym. 2011, 26; Vuorinen 2000, 69-72). Kunnan hallinnolle asetetut tehtävät on usein määritelty ylimalkaisesti, jolloin

myös niiden arvioiminen on haastavaa ja tarkastuslautakunnan asema ja rooli saattaa heiketä olennaisesti (Ainasvuori ym. 2011, 21-26).

Tarkastuslautakunnan asema poikkeaa muista kunnan lautakunnista ja viranomaisista myös sen tietojensaantioikeuksien sekä salassapitovelvollisuuden vuoksi. Tarkastuslautakunnan asema on tässä suhteessa lähellä kunnan ulkoista tilintarkastajaa. Kuntalain §74 mukaan tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja kunnan viranomaisilta, mikäli se pitää niitä tarkastustehtävässään tarpeellisina. (Harjula & Prättälä 2012, 617-619)

Kuntalain muutoslain (622/1999) mukaan kyseinen lainkohta tarkoittaa tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan oikeutta nimenomaan tehtäväänsä toteuttavana kollegiona. Tarkastuslautakunnan yksittäiseen ja itsenäiseen jäseneseen sovelletaan tällöin kuntalain (365/1995) 43 §:n mukaista luottamushenkilöitä koskevaa tietojensaantioikeutta. Käytännössä laki nykyisellään tarkoittaa sitä, että tarkastuslautakunta toimii entistä enemmän kollegiona, jossa päätökset tehdään esittelystä. Lautakunta arvioi ja päättää yhteisesti, että mitä tietoja lautakunnan tarkastustehtävässä tarvitaan. (Ainasvuori ym. 2011, 26-28)

Tarkastuslautakuntaan kohdistuva salassapito- ja vaitiolovelvollisuus korostavat sen jäsenten virkavastuuta. Kokouksissa käytyjen keskustelujen kertominen on rajoitettu niin ettei sellaisia tietoja saa kertoa ulkopuolisille, jotka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai joista on säädetty vaitiolovelvollisuus (julkisuuslaki 22-23§, rikoslain 40 luvun 5§). Lautakunnan jäsen voidaan myös erottaa valtuuston toimesta kuntalain 21§ mukaan, jos kunnan toimielimeen valittu luottamusmies ei nauti valtuuston luottamusta. (Ainasvuori ym. 2011, 26-28)

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta on kuitenkin vielä muistettava, ettei sillä ole samanlaista kuntalaissa määriteltyä oikeutta saada tietoja kuntakonserniin kuuluvilta yhtiöiltä. Tiedonsaanti kuntakonserniin kuuluvilta yhtiöiltä perustuu siten enemmän vapaaehtoisuuteen tai omistajavaltaan. (Harjula & Prättälä 2012, 617-619)



## **2.2 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointitehtävä (Kuntalaki 365/1995 §71)**

Tarkastuslautakunnan tärkeimpänä tehtävänä on arvioida, että ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kunnassa ja kuntakonsernissa (esim. Ainasvuori ym. 2011, 29; Vuorinen 2000, 64; Harjula & Prättälä 2012; Myllymäki 2000, 297). Kuntalain (365/1995) 13 §:n mukaan valtuuston on asetettava tavoitteet koko kuntakonsernin toiminnalle. Tämä tarkoittaa tarkastuslautakunnan arviointitehtävän osalta velvoitetta arvioida, että miten valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on saavutettu kunnassa ja kuntakonsernissa. (Harjula & Prättälä 2012, 599-603)

Tarkastuslautakunnan keskeinen arviointien kohde on kunnanhallitus ja sen alainen hallinto. Kuntakonsernin tytäryhteisöjen osalta toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi kohdistuu erityisesti niihin tavoitteisiin, joita valtuusto on niille asettanut. Konserniohjauksen arvioinnissa huomio kiinnittyy vahvasti tytäryhteisöjen konsernijohtoon ja muiden tytäryhteisöjen valvontaa toteuttavien viranomaisten arviointiin, koska tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudet eivät koske tytäryhteisöjä samalla tavalla kuin kunnanhallituksen alaista hallintoa. (Harjula & Prättälä 2012, 602 ja 617-619)

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän toteuttamiseen liittyy keskeisesti kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden asettamis- ja seuranta prosessi. Prosessi käynnistyy, kun valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja hyväksyy talousarviossa ja -suunnitelmassa kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuuston on hyväksyttävä talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä (Kuntalaki 365/1995, 65 §). (Harjula & Prättälä 2012, 601)

Toinen vaihe prosessissa on menossa, kun kunnanhallitus laatii tilikaudelta tilinpäätöksen. Tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä (Kuntalaki 365/1995, 68§). Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus (Kuntalaki 365/1995, 68§). Kunnanhallitus esittää toimintakertomuksessa selvityksen valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta (Kuntalaki 365/1995, 69 §). (Harjula & Prättälä 2012, 601)

Kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden asettamis- ja seurantaprosessin viimeisessä vaiheessa tarkastuslautakunta valmistelee arviointikertomukseensa arviointinsa valtuuston tilikaudelle asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta hallituksen toimesta (Kuntalaki 365/1995, 71§). Tarkastuslautakunnan on raportoitava arviointinsa vuosittain valtuustolle arviointikertomuksessaan, joka käsitellään valtuustossa samanaikaisesti tilinpäätöksen vahvistamisen ja vastuuvapauden myöntämisen kanssa. Näin ollen arviointikertomuksen on oltava valmis kesäkuun loppuun mennessä. (Harjula & Prättälä 2012, 601; Vuorinen 2000, 74)

Kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa keskeisimpiä asiakirjoja ovat talousarvio sekä kunnanhallituksen laatima toimintakertomus, jonka tulisi sisältää kunnanhallituksen selvityksen kunnanvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Kunnanhallituksen tulee valmistaa toimintakertomus maaliskuun loppuun mennessä, jonka jälkeen tarkastuslautakunta voi aloittaa arviointityönsä. (Vuorinen 2000, 74)

Toisaalta Vuorisen (2000) mukaan arvioinnin onnistumisen takaamiseksi tarkastuslautakunta voi valmistautua arviointiinsa jo vuoden aikana. Monet tavoitteet voivat ajoittua esimerkiksi lyhyemmälle ajalle tai sisältää sen kaltaisia elementtejä, joita ei ole mahdollista arvioida vain tietyssä hetkenä. Tällaisia elementtejä sisältyy usein esimerkiksi vaikuttavuuteen ja laatuun liittyviin tavoitteisiin. (Vuorinen 2000, 74-75)

Kuntalain kommentaariteoksen (Harjula & Prättälä 2012) mukaan tarkastuslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on kuitenkin nimenomaan arvioida jälkikäteen, että ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Kommentaariteoksen mukaan tarkastuslautakunnan tulisi myös olla ottamatta kantaa siihen, että miten kunnan asioita tulisi hoitaa. Tällöin vaarana olisi, että tarkastuslautakunta menettäisi mahdollisuutensa esittää arvovaltaisesti ja luotettavasti omat arviointinsa. Arvioinnin ajallisesta sijoittumisesta sekä tehtävän muotoilusta on olemassa kuitenkin myös erilaisia tulkintoja (suppea ja laaja tulkinta), joita esittelen tarkemmin kappaleessa 3.1.4 ja 3.1.5. (Harjula & Prättälä 2012, 602-603)

### **2.3 Muut tehtävät (Kuntalaki 365/1995 §71-75)**

Tarkastuslautakunnalla on arviointitehtävän lisäksi myös muita kuntalaissa asetettuja tehtäviä, joista kaksi tehtävää nousee muita enemmän esille (Vuorinen 2000, 24). Näistä

ensimmäisen mukaan tarkastuslautakunnan tulee vastata valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä. Hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämistehtävään kuuluu muun muassa tilintarkastuksen kilpailutus sekä tarvittavan ohjeistuksen antamisen tilintarkastajille. Tarkastuslautakunta voi ohjeistaa tilintarkastusta esimerkiksi tarkastuksen painopisteistä. (Harjula & Prättälä 2012, 597-599; Vuorinen 2000, 24)

Kuntalain (365/1995) 73.2§:n mukaan tilintarkastajan on noudatettava valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämiseen kuuluu myös ulkoisen ja sisäisen valvonnan seuranta sekä tarvittaessa aloitteiden ja muutosehdotusten valmistelu valvonnan yhteensovittamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi tarkastuslautakunnan on kuntalain (365/1995) 72.2§ mukaan tilintarkastusta järjestettäessä huolehdittava, että tilintarkastajalla on käytössään riittävät voimavarat riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. (Kuntataloustiedote 4/1997; Harjula & Prättälä 2012, 597-599; Vuorinen 2000, 24; Ainasvuori ym. 2011, 28-30)

Hyvän tilintarkastustavan toteutumisen (Tilintarkastuslaki, ISA -standardit) yhtenä edellytyksenä on, että tilintarkastukseen on käytettävissä riittävästi aikaa. Tämän edellytyksenä on talousarvioon varattu riittävä määräraha. Tarkastuslautakunta laatii siis itsensä ja tilintarkastusta koskevat määrärahaesitykset valtuustolle. (Kuntataloustiedote 4/1997)

Toinen tarkastuslautakunnan keskeinen tehtävä on valtuuston päätettäväksi tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelutehtävä (Vuorinen 2000, 24). Tarkastuslautakunnan on velvoite ja oikeus valmistella valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastukseen liittyviä päätöksiä (Kuntalaki 365/1995, 71.2§). Tarkastusta koskevien asioiden valmistelu valtuustolle korostaa jälleen tarkastuslautakunnan poikkeuksellista asemaa kunnallisessa päätöksenteossa. Harjulan ja Prättälän (2012, 599-600) mukaan valtuuston valmisteluvastuu on kuitenkin pääasiallisesti kunnanhallituksella, josta tarkastuslautakunnan valmistelutehtävä on poikkeus. Tarkastuslautakunnan valmistelutehtävää onkin tulkittava laintulkintaoppien mukaan suppeasti. (Harjula & Prättälä 2012, 597-600)

Tarkastuslautakunnalle on säädetty kuntalain (365/1995) 71 ja 75§:ssä edellä mainittujen tehtävien lisäksi vielä eräitä muita tehtäviä. Tarkastuslautakunnan tulee myös sovittaa yhteen kuntakonsernin hallinnon ja talouden tarkastusta sekä arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista ja taloussuunnitelman sekä toimenpideohjelman riittävyttä. Lisäksi tarkastuslautakunnan tulee pyytää asianosaisten selvitykset ja kunnanhallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksessa tehdyistä muistutuksista.

Kuntalain (365/1995) 71§ mukainen tehtävä arvioida talouden tasapainotusta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä on sen vuoksi mielenkiintoinen, että se vaatii perinteisen jälkikäteen arvioinnin lisäksi tulevaisuuteen pohjautuvaa arviointia sekä perusteluita. Talouden tasapainotuksen toteutumista ja taloussuunnitelman sekä toimenpideohjelman riittävyttä arvioi kuitenkin keskeisesti myös ulkoinen tilintarkastus eikä tarkastuslautakunnan rooli toisaalta edes ulotu lainmukaisuuden tarkastukseen saakka. (Ainasvuori ym. 2011, 28-34; Harjula & Prättälä 2012, 603-604; Vuorinen 2000, 50-52)

## **2.4 Toimintaympäristön osatekijöitä**

Tarkastuslautakunnan ja sen viranhaltijoiden arviointityöhön vaikuttaa olennaisesti myös sen toimintaympäristö. Keskeisimpiä tarkastuslautakunnan toimintaan vaikuttavia kunnan muita toimijoita ovat kunnanvaltuusto ja –hallitus. Kunnanvaltuustolla on kunnassa yleinen päätösvalta ja vahva asema sekä vastuu kunnan toiminnan ja talouden järjestämisessä.

Valtuuston tehtävät on eritelty kuntalain (365/1995) 2. luvun 13 §:ssä. Valtuusto laatii kunnan ja kuntakonsernin strategian ja keskeiset tavoitteet sekä vastaa toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. (Harjula & Prättälä 2012, 205) Kunnanhallituksen asemaa ja tehtäviä on määritelty kuntalain (365/1995) 23§:ssä, jonka mukaan sen on vastattava kunnan hallinnosta ja taloushoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta.

Kunnanvaltuusto koostuu luottamushenkilöistä, jotka käyttävät kunnan ylintä päätösvaltaa. Viranhaltijat ja muut tehtävänsä perusteella valitut kunnan palveluksessa olevat työntekijät toimivat luottamushenkilötoimielimien alaisina. Kuntalain (365/1995) 32§ mukaan ”luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan

luottamustoimiin valitut henkilöt.” Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimeen valittu viranhaltija tai työntekijä ei ole kuitenkaan luottamushenkilö. (Harjula & Prättälä 2012, 320-323)

Kunnanvaltuuston on hyväksyttävä kalenterivuoden (tilikauden) loppuun mennessä kunnalle seuraavan vuoden talousarvio sekä vähintään kolme seuraavaa vuotta kattava taloussuunnitelma. Taloussuunnitelman ensimmäisenä vuotena toimii laadittu talousarvio. Talousarvio ja -suunnitelma määrittää kunnan toiminnalliset sekä taloudelliset tavoitteet, jotka on laadittava siten, että kunnan edellytykset tehtävien hoitamiseksi on turvattu. (Kuntalaki 365/1995, 65§)

Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet liittyvät keskeisesti valtuuston käyttämään ohjausvaltaan sekä siten myös tarkastuslautakunnan arviointitehtävän suorittamiseen. Taloudelliset tavoitteet ovat ensisijaisesti rahassa mitattavia tavoitteita, joilla onnistumista pyritään mittaamaan. Toiminnallinen tavoite on määritelty valtuuston asettamien määrärahojen käyttötarkoitusta, palvelujen ja tavaroiden määrää tai laatua tai kehittämissuuntaa koskeviksi tavoitteeksi. (Vuorinen 2000, 69)

Tarkastuslautakunnan arviointityöhön vaikuttaa lisäksi tilintarkastus, jota tekee kunnan hallinnosta riippumaton ja omaehtoinen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä tilintarkastusyhteisö tai tilintarkastaja. Tilintarkastus vaikuttaa arviointityöhön erityisesti sen vuoksi, että tarkastuslautakunnan alaisuudessa toimivat viranhaltijat avustavat yleensä ulkoisia tilintarkastajia tilintarkastustöissä (ks. luku 4). (Kuntalaki 365/1995, 72§; Ruostetsaari & Holtinen 2004, 12-13)

Ainasvuori ym. (2011) ovat käsitelleet ammattitilintarkastusta varmennennuspalveluna, jonka yleinen tavoite on kunnan toiminnan ja siitä annetun informaation vastaavuuden varmentaminen. Tilintarkastuksen tehtävänä on siten varmentaa, että tosiasiat ovat tapahtuneet ja niitä kuvaavat raportit todella kuvaavat tosiasioita sekä noudattavat valtuuston päätöksiä, sääntöjä, määräyksiä sekä lakeja ja asetuksia. (Ainasvuori ym. 2011, 15)

## **2.5 Kuntalain kokonaisuudistus (Kuntalaki 410/2015)**

Tässä kappaleessa tarkastelen uuden kuntalain tuomia uudistuksia, jotka liittyvät tarkastuslautakunnan asemaan, tehtäviin ja kokoonpanoon. Pyrin huomioimaan erityisesti tarkastuslautakuntien tehtävää arvioida valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Tarkastelen kuntalain uudistusta hallituksen esityksen (268/2014) ja luonnollisesti uuden lainvoimaisen kuntalain (410/2015) pohjalta. Hallituksen esitys lakiluonnokseksi kävi ennen julkistamistaan lausuntokierroksella, jonka perusteella valtiovarainministeriö täydensi ja muutti sen sisältöä. Uusi kuntalaki astui lainvoimaiseksi 1.5.2015.

Hallituksen esitys kuntalaiksi esitti, että hallinnon ja talouden tarkastusta koskevissa säännöksissä täydennettäisiin erityisesti tarkastuslautakuntaa koskevia säädöksiä (HE 268/2014, 2). Hallituksen esityksessä pyrittiin selkeyttämään arviointia tekevän tarkastuslautakunnan ja toimeenpanevan hallinnon välistä tehtävänjakoa. Tähän tavoitteeseen pyrittiin esityksessä tarkastuslautakuntaa koskevien säännösten selkeyttämisellä ja täsmentämisellä. Erityisenä pyrkimyksenä oli arviointia tekevän tarkastuslautakunnan ja kunnanhallituksen tehtävänjaon selkeyttäminen. (HE 268/2014, 109)

Hallituksen esityksen mukaan tarkastuslautakunnan tehtäviä pyrittiin selkeyttämään kolmeen eri tehtävään: arviointiin, tilintarkastuksen järjestämiseen sekä muihin valmistelutehtäviin. Arviointitehtävän esitettiin sisältävän kuntastrategiassa, taloussuunnitelmassa ja –arviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen, toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Hallitus esitti lisäksi, että arviointi perustuisi jatkossa kuntalain mukaan arviointisuunnitelmaan, jonka toteutuksen tuloksista raportoitaisiin valtuustolle perinteisessä arviointikertomuksessa. (HE 268/2014, 109)

Tarkastuslautakunnan tehtäviin esitettiin jatkossakin kuuluvaksi tasapainotuksen toteutumisen ja taloussuunnitelman riittävyyttä, mikäli taseessa on kattamatonta alijäämää. Yhtenä keskeisenä uudistuksena hallitus esitti kuitenkin tarkastuslautakunnalle mahdollisuutta raportoida myös tilikauden aikana sen keskeisistä havainnoista. Esityksen tavoitteena oli lisäksi, että kunnanhallituksella olisi velvollisuus käsitellä myös muut

mahdolliset arviointiraportit sekä raportoida valtuustolle niistä toimenpiteistä, joihin raporttien vuoksi on ryhdytty. (HE 268/2014, 109)

Tarkastuslautakunnan salassapitoa ja tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä hallitus ei kuitenkaan pyrkinyt muuttamaan. Huomioitavaa esityksessä oli kuitenkin se, että hallitus esitti tarkastuslautakunnalle uutta valmistelutehtävää, johon kuuluisi luottamushenkilöiden ja kunnan johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitusten käsittely ja ilmoittaminen valtuuston tiedoksi. (HE 268/2014, 109)

Myös tilintarkastuksen järjestämistehtävää koskevat ehdotukset vastasivat pääosin jo voimassaolevaa (365/1995) kuntalakia. Esityksen mukaan kuntalaissa tulisi kuitenkin korostaa tilintarkastajan toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten huolehtimisvelvoitetta. Lisäksi hallitus esitti, että kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tilintarkastajaksi valittaisiin sama tilintarkastusyhteisö, kuin emoyhteisönä toimivaan kuntaankin. Tämä pätsi kuitenkin vain, mikäli poikkeamiseen ei ole erityistä syytä. Kyseisen ehdotuksen toteuduttua hallitus esitti myös, että tilintarkastajan tiedonsaantioikeuksia laajennettaisiin koskemaan koko kuntakonsernia. (HE 268/2014, 109) Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeutta hallitus ei tältä osin kuitenkaan esittänyt laajennettavaksi (HE 268/2014, 223).

Uudistetussa kuntalaissa oli lopulta keskeisimmiltä osin niitä piirteitä, joita hallitus siihen esitti. Kunnalle ja kuntakonsernille asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävää täsmennettiin uuden kuntalain 121§:ssä. Tarkastuslautakunnan tulee siten uuden kuntalain mukaan arvioida, että ovatko valtuuston asettamat kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. (Kuntalaki 410/2015, 121§)

Tarkastuslautakunnan tulee myös jatkossa laatia arviointisuunnitelma, jonka toteuttamisen tuloksista sen pitää raportoida vuosittain arviointikertomuksessaan valtuustolle. Hallituksen esityksen yksi merkittävä ehdotus oli myös esityksen kohta, jossa ehdotettiin tarkastuslautakunnan raportointioikeuden laajentamisesta tilikauden aikaisiin raportteihin perinteisen jälkikäteisen arviointikertomuksen lisäksi (HE 268/2014, 224). Uuden kuntalain (410/2015) 121§ mukaan tarkastuslautakunta voikin antaa valtuustolle myös muita tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Lisäksi kunnan on julkaistava yleisessä tietoverkossa myös tarkastuslautakunnan laatima arviointikertomus (Kuntalaki 410/2015, 109§).

Lisäksi hallituksen esitys uudesta sidonnaisuuksien käsittelytehtävästä toteutui ja se kirjattiin myös uuteen kuntalakiin. Näin ollen tarkastuslautakunnan tulee valvoa uuden kuntalain 84§:n mukaisten sidonnaisuusilmoitusten ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista sekä saattaa ne valtuuston tiedoksi (Kuntalaki 410/2015, 84§).

Tarkastuslautakunnan kokoonpanoon ja vaalikelpoisuuteen liittyen hallitus ei esittänyt muutoksia eikä niitä uuteen kuntalakiin ole tullutkaan (Kuntalaki 410/2015, 75§). Tarkastuslautakunnan kokoonpanoa säädellään edelleen muita lautakuntia tiukemmin ja toisaalta valtuusto voi edelleen päättää lautakunnan kokoonpanosta sen osalta, että tulisiko sen jäsenistön koostua vain valtuutetuista ja varavaltuutetuista (Kuntalaki 410/2015, 31§).

Hallitus esitti myös, että tarkastuslautakunnan tulisi jatkossa arvioida talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi harkintansa mukaan kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja talousarviossa asetettuja tavoitteita osana kuntastrategiaa. Tarkastuslautakunta arvioisi tällöin siis myös sitä, että toteuttaako talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa. (HE 268/2014, 222-224) Tämän kaltaista mainintaa kuntastrategian arvioinnista ei kuitenkaan uuteen kuntalakiin tullut. Se, miten lakia tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin osalta tulkitaan jää nähtäväksi.

Uusi kuntalaki asetettiin lainvoimaiseksi 1.5.2015, mutta se sisälsi siirtymäsäännöksiä myös hallinnon ja talouden tarkastamisen osalta. Uuden kuntalain (410/2015) 149§:n mukaan vuoden 2014 tilikauden hallinnon ja talouden tarkastukseen sovelletaan ennestään voimassa olevia säännöksiä eli vanhaa (365/1995) kuntalakia. Lisäksi uuden kuntalain 122§:n säännöksiä tilintarkastusyhteisön valinnasta sovelletaan ensimmäisen kerran lain voimaan tullessa olleiden tilintarkastussopimusten päätyttyä (Kuntalaki 410/2015, 122§).



### **3 ARVIOINTITEHTÄVÄN TEOREETTINEN JÄSENTYMINEN**

#### **3.1 Päämies-agentti –teoria ja tarkastuslautakunta osana kunnan ulkoista valvontaa**

Kunnallistalouden päätöksentekoprosessi jakaantuu neljään vaiheeseen, joita ovat: (1) taloussuunnittelu, (2) päätöksenteko, (3) toteutus sekä (4) valvonta. Taloussuunnittelu on tiedonkeruuta ja –muokkausta sekä vaihtoehtojen ja päätöksentekoa varten tarvittavien vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten etukäteisselvittelyä. Päätöksenteko on eri vaihtoehtojen välillä tapahtuvaa valintaa, minkä jälkeen valitut päätökset pannaan toteutusvaiheessa täytäntöön. Valvonta luo puolestaan toimintaedellytyksiä toimivalle taloussuunnittelulle, päätöksenteolle sekä toteutukselle. (Myllymäki 2007, 301)

Kunnan organisaation hierarkia muodostuu luottamustoimihenkilötoimielimistä sekä viranhaltijoista. Kaikilla toimijoilla on omat niille jaetut tehtävät ja toimivalta, mistä muodostuu erilaisia organisatorisia sekä alaisuussuhteita eri toimijoiden välille. Kyseisiä suhteita sisältyy aina toiminnan suunnittelusta tulosten seurantaan saakka. Myllymäen (2007) mukaan valvonnan tarkoituksena on paitsi seurannan ja havaintojen teko, lisäksi varmistaa, että kunnan hallinnon ja talouden hoito tapahtuu laillisesti sekä tarkoituksenmukaisella tavalla. Valvontaan ei kuitenkaan sisälly mahdollisuutta osallistua suoraan valvonnan alaiseen toimintaan. (Myllymäki 2007, 302)

Kunnan valvonnan tarve kumpuaa kuntalaisten tarpeesta ja oikeudesta tietää, että onko kunnallinen varainkäyttö tapahtunut kuntalain ja muiden säännösten edellyttämällä tavalla. Lainmukaisuuden lisäksi valvontaorganien tulisi kyetä vastaamaan, että mitä verorahoilla on saatu aikaan. Mainitun kaltaisesta tehtävänannosta puhuttaessa on kyse paitsi taloudenhoidon lainmukaisuuden, myös tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden valvonnasta. Kunnan taloudenhoidon valvonta on olennainen osa kuntien itsehallinnollista demokratiaa. (Myllymäki 2007, 302)

Kunnan valvonta voidaan jakaa kahteen osaan, jotka ovat sisäinen ja ulkoinen valvonta. Sisäinen valvonta on kunnan sisältä päin lähtevä valvontatoimi, joka on osa johtamista ja pyrkii varmentamaan haluttujen tavoitteiden saavuttamisen. Sisäinen valvonta ei kuitenkaan kuulu tämän tutkimuksen piiriin, jonka keskiössä on tarkastuslautakunta ja

sen alaisuudessa toimivat viranhaltijat. Tarkastuslautakunta sijoittuu kunnan valvontakentässä ulkoisen valvonnan piiriin. (Myllymäki 2007, 301-308)

Kunnan ulkoiseen valvontaan kuuluu valtuuston toteuttama valvonta, tilintarkastus sekä tavoitteiden toteutumisen valvonta. Tarkastuslautakunnan päätehtävänä on nimenomaan arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Myllymäen (2007) mukaan ulkoinen valvonta lähtee kuntalaisten näkökulmasta eli kunnan organisaation ulkopuolelta. Ulkoisen valvonnan toimintaa määrittelee paljolti sen lakisääteisyys sekä se, mitä etukäteen päätetään muun muassa talousarviossa. (Myllymäki 2007, 305)

Ulkoisen valvonnan ja siten myös tarkastuslautakunnan roolia ja asemoitumista voidaan tarkastella agenttiteorian (ts. päämies-agentti-teoria tai agenttiongelmia) avulla. Agenttiteoria on peräisin taloustieteistä sekä politiikan tutkimuksesta (mm. Ross 1973; Jensen & Meckling 1976; Jensen 1983; Mitnick 1975; Rose-Ackerman 1978; Moe ks. Kivistö 2007). Agenttiteoria tarkastelee ohjaussuhteita, joissa päämies (toimeksiantaja) antaa agentin (toimeenpanija) suoritettavaksi tehtävän rahamääräistä korvausta vastaan ja pyrkii tehokkaasti varmistumaan siitä, että agentti toimii tehtävää hoitaessaan päämiehen etujen mukaisesti. (Kivistö 2007, 8-52)

Agenttiteorian havainnollistamia tilanteita voidaan nähdä niin yhteiskunnan, yksilöiden, kuin organisaatioidenkin välillä. Sekä agentteja että päämiehiä voi olla useita. Suhteet voivat myös perustua vapaaehtoisuuteen, mutta kunnallishallinnossa toimijoiden asemasta, kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivallasta on usein säädetty laissa (mm. kuntalaki, Osakeyhtiölaki jne.). Agenttiteorian (ts. agenttiongelmia) taustalla on kaksi perus olettaa: agentin ja päämiehen välillä esiintyy intressiristiriitoja ja toisaalta myös tiedon epäsymmetrisyyttä. (Kivistö 2007, 8-52)

Intressiristiriidat johtuvat siitä, että päämiehen ja agentin edut eroavat toisistaan. Agentti pyrkii maksimoimaan omaa etuaan, joka ei ole päämiehen edun mukaista. Tietojen epäsymmetrisyys johtuu puolestaan siitä, ettei päämies ole enää toimeenpanemassa tehtäviä eikä sillä siten ole samanlaista mahdollisuutta saada informaatiota agentin kyvyistä, motivaatioista tai tehtävän suorittamiseen liittyvistä asioista. (Kivistö 2007, 8-52)

Myös kunnallishallinnossa agenttiteorian mukaisia päämiesten ja agenttien välisiä suhteita on nähtävissä useita ja usealla eri tasolla. Kuten edellä jo mainitsin, muodostaa kunnan organisaatio hierarkian, jossa toimijoina on luottamushenkilötoimielimet ja viranhaltijat (Myllymäki 2007, 301). Tässä hierarkiassa päämies-agentti-suhteita voidaan nähdä mm valtuuston (agentti) ja kuntalaisten (päämies), valtuuston (päämies) ja kunnanhallituksen ja hallinnon (agentti) sekä toisaalta kunnanhallituksen (päämies) ja toimivan johdon (agentti) välillä. Lisäksi kuntakonserni luo useita päämies-agenttisuhteita, kun kunta pyrkii toteuttamaan omistajaohjaustaan tytäryhteisöissään.

Edellä mainitun kaltaisissa monien toimijoiden muodostamassa kokonaisuudessa myös tarkastuslautakunnan arviointityö näyttäytyy merkittävänä osana kunnan ulkoista valvontaa ja päämiesten tavoitteiden toteutumisen varmentamista (Vuorinen 2000, 15-18). Tarkastuslautakunnan riippumaton rooli sekä tietojensaantioikeudet (Kuntalaki 365/1995, 9. luku) antavat sille mahdollisuuden tarkastella objektiivisesti agenttien eli kunnanhallituksen ja hallinnon toimintaa sekä täyttää agenttiteorian jäsenteleмиä toiminnassa esiintyviä ristiriitoja.

### **3.2 Arviointi osana tavoitteellisuutta**

Arviointi on käsitteenä Suomen julkishallinnossa tuoreempi kuin maailmalla monissa muissa maissa (esimerkiksi Yhdysvalloissa), mutta se on kuitenkin yleistynyt laajasti ja nopeasti. Arvioinnista on kehittynyt yksi informaatio-ohjauksen ja tilintekovastuun osoittamisen keino julkisella sektorilla. Arvioinnilla ja tilivelvollisuudella voidaan sanoa olevan kiinteä yhteys toisiinsa ja Virtanen (2007) toteaaakin, että julkisen toiminnan voidaan jo perustellusti todeta pohjautuvan näyttöihin ja tilintekovastuuseen. (Virtanen 2007, 12-15)

Useilta julkisyhteisöiltä sekä muilta hyvinvointipalveluita tuottavilta organisaatioilta vaaditaan tilivelvollisuutta, koska niiden toimintaan ja palveluiden tuottamiseen kuuluu julkisten varojen käyttöä. Tilintekovastuu koskee julkishallinnon organisaatioiden lisäksi kolmannen sektorin järjestöjä ja hyvinvointipalveluita tuottavia yrityksiä. (Virtanen 2007, 12-15)

Suomen kuntien tarkastusjärjestelmä on rakennettu merkittävien osin tilivelvollisuuden toteutumista varten. Kunnan hallinto-organisaatio sekä muut kunnallisia varoja käyttävät

tai hyvinvointipalveluita tuottavat yhteisöt ovat kuntalaisille tilivelvollisia niiden käyttöön tulleista varoista. (Virtanen 2007, 12-15)

Kuntalaiset ovat tässä tilivelvollisuuden asettelussa päämiehiä, jotka ovat valinneet vaaleilla itseään edustamaan kunnanvaltuuston. Valtuusto määrittelee kunnassa sekä kuntalaisten maksamien verojen ja maksujen määrät että toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joihin kunnan olisi varoillaan pyrittävä. Kunnan valtuuston alainen hallintokokonaisuus on siten tilivelvollinen valtuustoa kohtaan. (Vuorinen 2000, 15-16)

Tarkastuslautakunnalla on tässä tilivelvollisuuden toteuttamisessa keskeinen rooli. Harjulan ja Prättälän (2012, 602-603) mukaan tarkastuslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on tarkastaa ja arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Kunnanhallituksen yhtenä tilinteon välineenä on puolestaan toimintakertomus, jossa se kertoo valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisesta ja toteutumisesta. Se tekee toimintakertomuksesta yhden keskeisistä dokumenteista tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kannalta. (Vuorinen 2000, 15-17)

Toimintakertomuksen antama kuva toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kuuluu siis pääosin tarkastuslautakunnan tehtäväalueelle, mutta työnjako ei ole kuitenkaan aivan täsmällinen. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu nimittäin myös toimintakertomuksen sisällön oikeellisuuden ja riittävyyden tarkastaminen. (Vuorinen 2000, 17)

### **3.3 Keskeisiä käsitteitä**

#### **Arviointi**

Kuntaliiton laatimassa kuntien arviointia käsittelevässä (yleiskirje 31/80/2000) suosituksessa arvioinnin käsite on määritelty seuraavasti:

”Arvioinnin ydin on arvottaminen eli sen osoittaminen, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön. Kunnallisessa palvelutoiminnassa koko järjestelmän tarkoitus on kansalaisten peruspalveluista huolehtiminen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden tuloksellinen toiminta. Peruskysymys kunnallisen toiminnan ja tuotettujen palveluiden arvioinnissa on, kuinka hyvin kunta onnistuu tehtäviensä hoitamisessa ja järjestämisessä”.

Päivi Atjonen on kuvannut arvioinnin käsitteen sisältöä kasvatusalalla teoksessaan ”Hyvä, paha arviointi”. Atjosen mukaan arviointi tarkoittaa edellytysten, prosessien ja tulosten arvon tai ansion määrittämistä. Michael Scriven tarjoaa puolestaan arvioinnin lähestymiseen määritelmän, jossa arviointi nähdään prosessina, joka määrittelee ansion, hyödyn ja asioiden arvon tai edellä mainitun prosessin tuloksena. (Scriven 1991, 17 ja 1; Atjonen 2007, 19)

Arviointikirjallisuus sisältää useita erilaisia osa-alueita, joita ovat muun muassa tuotosten arviointi, henkilöstön arviointi tai ohjelma-arviointi. Scriven käsittelee arviointia analyyttisenä prosessina järjestelmällisiin älyllisiin ja käytännön pyrkimyksiin. (Scriven 1991, 17 ja 1; Atjonen 2007, 19)

Arviointitutkimuksen kehityksen historia on yhdysvalloissa, jossa aloitettiin tutkimaan laajojen yhteiskunnallisten ohjelmien toimivuutta ja vaikutuksia (policy analysis). Arvioinnin tarkoituksena oli parantaa niitä koskevaa päätöksentekoa ja kehittää tulevia ohjelmia. Päähuomio arviointitutkimuksissa oli opetustoiminnan, sosiaali- ja terveystalouden ja muiden saman kaltaisten toimintojen arvioinneissa. Arviointitutkimus on kytkeytynyt keskeisesti ohjausjärjestelmien kehitykseen. (Virtanen 2007, 12-15; Hiironniemi 1992, 47)

Käytän tässä tutkimuksessa arvioinnin käsitteen määrittäjänä erityisesti Colin Robsonin teosta ”Käytännön arvioinnin perusteet” (Suom. Lindqvist ym.). Robson on valinnut teokseensa käytännönläheisen näkökulman, jonka tyypillisiä ominaisuuksia ovat arviointien paikallisuus ja rajalliset resurssit. Lisäksi arvioinnit koskettavat yksittäistä arvioijaa tai pientä tiimiä, tapahtuvat yleensä yksittäisessä tai pienessä määrässä toisiinsa liittyviä paikkoja ja käsittävät lyhyehkön ajanjakson (noin kuukaudesta puoleen vuoteen). (Robson 2001, 18)

Arvioinnin toteuttamisen syyt voivat vaihdella paljon ja Robson muistuttaakin, ettei arvioinnin syyt aina ole kovin yleviä (esimerkiksi etsitään oikeutusta jonkin palvelun lopettamiseen). Joka tapauksessa arvioinneilta ei voi yleensä kehittyneissä yhteiskunnissa vältyä, koska nykyisin lähes kaikkia niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin toimijoita seurataan, tarkastellaan ja arvioidaan. Elämme tilivelvollisuuden aikaa, jossa rahoille vaaditaan vastiketta ja pyritään tehokkuuteen. (Robson 2001, 23-24)

Robsonin mukaan arviointi (evaluaatio) viittaa sanakirjoissa jonkin asian arvoon tai ansioon. Robsonin käytännön läheinen arvioinnin määritelmä viittaa kuitenkin johonkin ohjelman, innovaation, intervention, projektin tai palvelun arvoon. Arviointi koskee ihmisiä monella eri tavalla. Ihmiset voivat olla esimerkiksi palvelun järjestäjiä, intervention laatijoita ja projektin vetäjiä tai innovaation tai projektin osallistujia ja palvelun asiakkaita. (Robson 2001, 24-25)

Arviointikirjallisuudessa usein esiintyvä ohjelma-arviointi viittaa Robsonin käytännön arvioinnin teoksessa kaikkiin edellä mainittuihin toimintoihin, joista puhutaan pääosin ohjelmina tai palveluina. Robsonin käytännön arvioinnin tulkinta soveltuu toisaalta myös sellaisiin arviointeihin, jotka eivät kohdistu ihmisiin (esimerkiksi rahoitusjärjestelyyn tai tietokoneohjelmistoon). (Robson 2001, 24-25)

Robsonin mukaan arvioinnin ja tutkimuksen käsitteet sisältävät osin hyödyllistä päällekkäisyyttä, koska myös laadukas arviointi vaatii harkittua tutkimusasetelmaa ja havaintoaineistojen keräämistä, analyysia ja tulkintaa. Arvioinnin ja tutkimuksen käsitteet eroavat kuitenkin toisistaan erityisesti siinä, että arviointi pyrkii arvon määrittämiseen. Robson näkee tutkimuksen käsitteen sisältävän perinteisesti esimerkiksi kuvaamista, selittämistä ja ymmärtämistä. Lisäksi arvioija joutuu melkein aina keskelle poliittisia ulottuvuuksia, jotka yhdistyvät poliittisen päätöksenteon kanssa ja koskevat muun muassa yhteiskunnallisia prioriteetteja, resurssien jakoa ja valtaa (Greene 1994, 531 ks. Robson 2001, 25-26). (Robson 2001, 25-26)

Arvioinnin tavoitteet ovat kehittyneet nykypäivään asti aina 1960-luvun alkuvaiheista, jossa keskiössä oli kokeellinen ja kvasi-kokeellinen (Campell & Stanley 1966 ks. Robson 2001) tutkimusasetelma. Tämän jälkeen arviointia kehitettiin enemmän päätöksentekoprosesseja tukevaksi. Myöhemmin arvioinnin kehittyminen johti niin sanottuun ”neljännen sukupolven arviointiin” (Guba & Lincoln) eli naturalistiseen tai konstruktivistiseen arviointiin. Nykyisin arvioinnissa on vallalla suuntaus, jossa pyritään muodostamaan synteesi yhdistämällä erilaisten tulkintojen hyviä puolia. (Robson 2001, 26)

Arvioinnin tavoitteena voi olla esimerkiksi selvittää, että vastaako palvelu asiakkaiden tarpeisiin. Arvioinnin tavoitteena voi kuitenkin olla myös esimerkiksi palvelun parantaminen, vaikutusten arviointi (em. tavoitteiden saavuttaminen), palvelun

toimivuuden selvittäminen (mitä tapahtuu?), tehokkuuden arviointi tai palvelun toimivuuden tai toimimattomuuden syiden selvittäminen. Arvioinnin tavoitteet voivat siis olla monenlaisia, mutta niiden taustalla on oikeastaan aina pyrkimys toiminnan parantamiseen. (Robson 2001, 27-28)

### **Tuloksellisuus**

Tuloksellisuuden käsite keskittyy toiminnan onnistumisen mittaamiseen eli julkisyhteisöjen osalta verovaroilla aikaansaatuihin tuloksiin. Yksityisellä sektorilla toiminnan onnistumista voidaan mitata yksinkertaisemmin seuraamalla liiketoiminnan kannattavuutta. Kuntien rooli poikkeaa kuitenkin yksityisestä sektorista, koska sen tavoitteena on täyttää onnistuneesti kuntalaistensa tarpeet eikä tehdä liiketoiminnallista voittoa. (Hiironniemi 1992, 23-27; Rautiainen 2004, 25-30)

Tuloksellisuuden käsite on perinteisesti jaettu edelleen kolmeen alakäsitteeseen, joita ovat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuudella tarkoitetaan aikaansaattujen suoritteiden sekä niistä aiheutuneiden kustannusten suhdetta. Tuottavuus tarkoittaa suoritteiden sekä niihin kohdennettujen tuotannontekijöiden suhdetta. Vaikuttavuus tarkoittaa puolestaan tavoitteiden toteumaa eli tyydytettyjen ja todettujen tarpeiden välistä suhdetta. Tuloksellisuuden käsite muodostuu näistä osa-alueista, joten toiminta on tuloksellista silloin kun se on taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa (Rautiainen 2004, 26). (Ainasvuori ym. 2011, 36-37; Rautiainen 2004, 25-27; Myllymäki 2007, 306-307)

Mainituista tuloksellisuuden osa-alueista taloudellisuus ja tuloksellisuus ovat kunnissa yleisimpiä tuloksellisuuden arviointimittareita. Itse tuloksen käsite on kuitenkin haasteellinen myös kuntataloudessa. Palveluita ja tehtäviä saatetaan tuottaa ja toimeenpanna taloudellisesti, mutta ne saattavat olla kuitenkin kuntalaisen kannalta jopa tarpeettomia. Tuloksellisuuden osa-alueiden yhdistäminen ja sillä tavoiteltava kokonaisvaltaisesti tuloksellinen toiminta jää lopulta päättäjien tulkinnan varaan. (Myllymäki 2007, 306-307)

Valtiovarainministeriön julkaisun (2003) ”Tulosohjauksen terävöittäminen” mukaan tuloksellisuuden taustalla on ajatus, että julkista toimintaa arvioitaisiin aikaansaattujen yhteiskunnallisten hyötyjen sekä voimavarojen tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta. Ajattelun taustalla on se, ettei toimintaa voida nähdä onnistuneena vaikka tavoitteet

saavutettaisiinkin, mikäli voimavaroja käytetään tehottomasti. Toisaalta pelkkä tuottavuus ei riitä tuloksellisuuteen, vaan aikaansaajien suoritteiden tulisi olla myös laadukkaita. Ainasvuori ym. (2011, 35) ovat nähneet laadun muun muassa vaikuttavuuden edistäjänä. (Valtiovarainministeriön Julkaisu 9/2003, 35-37)

Yhtenä tuloksellisuuden kannalta olennaisena osa-alueena voidaan lisäksi nähdä henkilöstö ja sen hyvinvointi. Henkilöstöllä on kuntien palveluntuotannossa keskeinen rooli, joten esimerkiksi henkilöstön motivaatiolla, osaamisella ja sitoutumisella voi olla keskeinen vaikutus toiminnan tuloksellisuuteen. Näin ajatellen henkilöstöstä huolehtiminen voidaan myös nähdä osana tuloksellisuutta ja sen kehittämistä. (Ainasvuori ym. 2011, 40)

### **Tarkoituksenmukaisuus**

Tarkoituksenmukaisuuden käsite on hyvinkin lähellä tuloksellisuuden käsitteen kanssa. Virtanen (2007) on määritellyt toimeenpanon tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kohteena olevan julkisen toiminnan toteuttamiseksi suhteessa toimeenpanon tavoitteisiin ja muihin toimintatapaohjeisiin. Toimintatapaohjeilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi julkisen organisaation taloussääntöjä tai päätöksentekojärjestelmän mukaisia ohjeita. Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan sen perusteella, että ”missä määrin arvioinnin kohde toteuttaa sille asetettuja toiminnallisia puitteita, miten se on noudattanut projektisuunnitelmaansa ja hallinnut esimerkiksi taloudellisia resurssejaan”. (Virtanen 2007, 89)

Euroopan komission arviointioppaassa tarkoituksenmukaisuutta on kuvattu ja selvennetty hyödyllisyyden (*utility*) käsitteellä. Oppaan mukaan jonkin arviointikohteen hyödyllisyyttä ja tuotoksia (*outcomes*) tulisi punnita suhteessa sen vastaavuuteen toiminnan tarpeiden ja tavoitteiden (*needs*) kanssa. Kiteytetysti toiminnan voidaan nähdä olleen tarkoituksenmukaista, jos sen tuotokset vastaavat hyvin sen alkuperäiseen tarpeeseen myös pitkällä aikavälillä (*sustainability*). (*Evaluating EU expenditure programmes 1997, 25-26 ja 103-104*)

### **3.4 Arviointitehtävän suppea ja laaja tulkinta**

Tarkastuslautakunnalle asetettuun toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointitehtävään liittyy tiettyä tulkinnallisuutta ja siitä esiintyy kirjallisuudessa



(Ainasvuori ym. 2011; Ruostetsaari & Holttinen 2004 jne.) kahta erilaista tulkintatapaa, jotka havainnollistavat tarkastuslautakunnan arviointitehtävää toistensa ääripäinä. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävää voidaan tulkita joko suppean tai laajan tulkinnan mukaan. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34)

Suppean tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä rajoittuu ainoastaan sen selvittämiseen, ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet vai eivät. Tämän kaltainen rajausta aiheuttaa sen, että tarkastuslautakunnan tulee kiinnittää huomiota ainoastaan siihen, mitkä tavoitteet eivät ole toteutuneet. Suppean tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan arviointi tapahtuu jälkikäteen ja se palvelee erityisesti tilivelvollisuuden toteutumista. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34; Ruostetsaari & Holttinen 2004, 16)

Suppean tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan ei tule kertoa kunnanvaltuustolle ja -hallitukselle, miten kuntaa tulisi johtaa tai miten olisi pitänyt toimia. Näin ollen sen ei tulisi kiinnittää huomiota tavoitteiden asettamisprosessiin eikä siihen, miksi tavoitteet eivät ole toteutuneet tai miten tuloksellista toiminta on ollut. Toisaalta, mikäli valtuuston asettamien tavoitteiden ja niiden toteuttamiseen varattujen määrärahojen välillä on selkeä ristiriitaa niin, ettei määrärahojen voida olettaakaan riittävän, voi tarkastuslautakunta suppeankin tulkinnan mukaan ottaa siihen kantaa arviointikertomuksessaan. Suppean tulkinnan etuna on pidetty sen objektiivisuutta ja riippumattomuutta päivän politiikasta. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34; Ruostetsaari & Holttinen 2004, 16)

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävää voidaan kuitenkin tulkita myös laajemmin. Esimerkiksi kuntalain kommentaariteoksessa (Harjula & Prättälä 2012, 601) on pidetty tärkeänä, että tarkastuslautakunta arvioi myös tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Mikäli tehtävää tulkittaisiin suppeasti, voisi tarkastuslautakunta arvioida vain niiden tavoitteiden toteutumista, joita kohtaan valtuusto on asettanut tavoitteita. Näin ollen tavoitteiden puuttuessa tarkastuslautakunta olisi kykenemätön toteuttamaan koko arviointitehtävänsä. (Harjula & Prättälä 2012, 601; Ainasvuori ym. 2011, 30)

Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan rooli voidaan nähdä myös laajemmin kunnanvaltuuston apuelimenä ja tavoitteiden toteutumisen arvioijana. Tällaiseen näkökulmaan päädyttyä arvioinnin sisällössä painottuu myös tarkoituksenmukaisuuden arviointi ja siten myös tavoitteiden eteen tehtyjen toimenpiteiden laaja-alaisempi

tarkastelu. Tämän kaltaiseen tarkasteluun liittyy esimerkiksi toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden ja riittävyyden arviointi. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34)

Tarkoituksenmukaisuusarviointi on, kuten jo edellä mainitsinkin, paljon monipuolisempaa kuin pelkkä tavoitteiden toteutumisen arviointi olisi. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on keskeistä muun muassa se, että arviointikriteerit asettaa arvioija eli tässä tapauksessa tarkastuslautakunta. Tarkoituksenmukaisuusarviointien tekeminen (yhtenä osana laajaa tulkintatapaa) korostaa myös omalta osaltaan tarkastuslautakunnan laajempaa roolia toiminnan kehittämisen välineenä ja johtamista tukevana toimintona. Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnassa voidaan nähdä myös tilikauden aikaisia arviointeja. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34)

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän laaja-alaisuutta on korostanut myös Arvo Myllymäki teoksessaan ”Finanssihallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta” (2007). Myllymäki (2007, 323-324) näkee tarkastuslautakunnan osana tuloksellisuustarkastusta, jonka tehtävänä on arvioida tavoitteiden asettelua ja mittareita suhteessa kuntalaisten tarpeisiin sekä osoitettuihin määrärahoihin. (Myllymäki 2007, 323-324)

Tarkastuslautakuntien arviointityössä käytettävien mittareiden ja tunnuslukujen haasteellisuus laadullisia tavoitteita arvioitaessa johtaa Myllymäen mukaan siihen, että tarkastuslautakunnan olisi seurattava ja valvottava valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista sekä arvioitava, onko kunnan toiminta ollut tuloksellista. Myllymäen mukaan tässä yhteydessä tuloksellisuus tulisi nähdä laaja-alaisena onnistumisena, eli kunnan onnistumisena asukkaidensa palveluiden tuottajana. (Myllymäki 2007, 323-324)

Laajan tulkinnankin mukaan tarkastuslautakuntien tulisi kuitenkin pidättäytyä ottamasta kantaa valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön. Näin ollen se voisi kuitenkin esittää näkemyksensä tavoitteenasettelusta, tavoitteiden arvioitavuudesta sekä arvioida tavoitteiden toimeenpanon laatua, tuloksellisuutta ja toiminnan vaikuttavuutta. Toisin sanoen tarkastuslautakunnan ei tulisi osallistua kunnan johtamiseen tai laillisuustarkastukseen, mutta se voisi ottaa kantaa johtamisen toimivuuteen ja strategioiden tuottamisprosesseihin. (Ainasvuori ym. 2011, 30-34)

Laajemman tulkinnan yleistymiseen kuntakentällä on omalta osaltaan vaikuttanut myös Suomen Kuntaliitto, joka on ottanut aiheeseen kantaa yleiskirjeessään (17/80/2006). Yleiskirjeen mukaan tarkastuslautakunta voisi kiinnittää huomiota myös toiminnan, toimintatapojen ja palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Lisäksi yleiskirjeen mukaan valtuusto käyttää arviointikertomusta talousarvion ohella keskeisenä ohjauksen sekä toiminnan kehittämisen välineenä. Yleiskirjeessä on lisäksi todettu, että valtuusto ja kunnanhallitus huolehtivat tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä muiden arviointiraporttien osalta siitä, että niitä voidaan hyödyntää uusien seuraavan suunnittelukierroksen tavoitteiden asettamisessa. (Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006; Ainasvuori ym. 2011, 32)

### **3.5 Arvioinnin ajallinen sijoittuminen**

Arvioinnin yksi keskeinen osatekijä on sen ajoittuminen. Arviointeja voidaan sen aiheesta riippumatta tehdä ennen toiminnan toimeenpanoa, sen aikana ja toimeenpanon jälkeen. Arvioinnin ajoittumisen kolme ulottuvuutta tunnetaan myös nimityksillä *ex ante* (etukäteinen), *ex nunc* (toiminnan aikainen) sekä *ex post* (jälkikäteen tapahtuva). Scriven (1991) on käsitellyt arvioinnin erilaisia motiiveja ja jakanut arvioinnin käsitteen formatiiviseen ja summatiiviseen arviointiin (ks. myös Virtanen 2007, 93).

Formatiivisen arvioinnin (*ex ante*) lähtökohtana on ajatus, että arvioinnin tavoitteena on kehitys. Formatiivisen arvioinnin avulla on mahdollista tukea arvioinnin kohdetta jo sen käynnistämisen ja toteuttamisen aikana. Formattiivinen arviointi pyrkii paikantamaan kehittämisen kohteita ja antamaan niihin kehitysehdotuksia. Summatiivinen arviointi (*ex post*) pyrkii antamaan perustellun arvion siitä, miten toiminta on onnistunut. Summatiivinen arviointi pohjautuu tilintekovastuuseen. (Scriven 1991)

Virtanen on kuvannut ohjelma-arvioinnin ajallista logiikkaa nelivaiheisella mallilla käyttämällä hyväksi Chenin (2005) teosta ”Practical program evaluation”. Mallissa ohjelma jakaantuu neljään vaiheeseen, joita ovat (1) suunnittelu, (2) käynnistäminen, (3) toimeenpano ja (4) päätösvaihe. (Virtanen 2007, 94-95)

Formatiivinen (*ex ante*) arviointi sijoittuu ohjelman suunnitteluvaiheeseen ja ohjelman edetessä tilalle vaihtuu summatiivinen (*ex post*) arviointi, joka on vahvimmillaan ohjelman päätösvaiheessa. Ohjelman käynnistämisen- ja toimeenpanovaiheissa (2-3) arviointi on luonteeltaan jatkuvaa arviointia (*ex nunc*). Jatkuvan arvioinnin kiinnostus

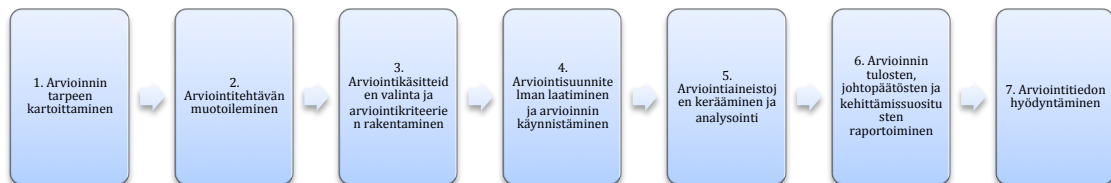
kohdistuu siihen, mitä toimenpiteillä (ohjelmalla) saadaan aikaiseksi ja miten se on onnistunut. Malli havainnollistaa keskeisesti arvioinnin ajallisen sijoittumisen vaikutuksia siihen, millaisia arviointeja on ylipäänsä mahdollista tehdä sekä millaisia arviointituloksia arvioijien tekijöillä on mahdollista saada. (Virtanen 2007, 94-95)

## 4 ARVIOINNIN JÄSENTÄMINEN PROSESSINA

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kuvata tarkastuslautakuntien alaisuudessa toimivien viranhaltijoiden arviointityötä. Olen valinnut arviointiprosessin keskeiseksi tutkimuksen lähestymistavaksi arviointikäytäntöihin. Pyrin antamaan prosessikuvauksella systemaattisen kuvan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arvioimisesta.

Tässä kappaleessa käsittelen arviointiprosessia Petri Virtasen (2007, 142-176) laatiman arviointiprosessimallin pohjalta. Pyrin käsittelemään arviointiprosessia olemassa olevan kirjallisuuden pohjalta niin, että se antaisi mahdollisimman hyvän tuen myöhempään viranhaltijoiden arviointityön empiiriseen tarkasteluun.

Virtanen on käsitellyt arviointiprosessia loogisesti toisiinsa liittyvien toimintojen sarjana, joka koostuu seitsemästä toiminnosta (Kuva 2). Virtanen on pyrkinyt kuvaamaan arviointiprosessia niin, ettei arvioinnin kohde, tavoitteet tai muut seikat vaikuta arviointiprosessiin. (Virtanen 2007, 142) Virtasen hahmottelema arviointiprosessi ei kuitenkaan sovellu tarkastuslautakunnan ja sen viranhaltijoiden arviointityöhön aivan sellaisenaan. Sen vuoksi olenkin hieman mukauttanut sitä paremmin juuri tähän tutkimukseen sopivaksi.



**Kuva 2 Arviointiprosessi**

Arviointiprosessia hahmoteltaessa on huomioitava erityisesti tarkastuslautakunnan asema kuntaorganisaatiossa, jossa tavoitteiden ja talouden suunnittelu etenee vakiintuneilla talousarvion ja -suunnitelman ajanjaksoilla. Lisäksi tarkastuslautakunnan arviointitehtävä on määritelty kuntalaissa (365/1995, 71§). Prosessin eri vaiheisiin vaikuttavista seikoista kerron kuitenkin vielä tarkemmin jokaisen vaiheen yhteydessä.

#### **4.1 Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointitehtävän muotoileminen**

Arviointiprosessin käynnistää arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointitehtävän muotoileminen. Tarpeen kartoittamisvaiheessa arvioijan tulisi selvittää, mikä on arvioinnin tilaajan arviointitiedon tarve. Vaihtoehtoisesti arvioijan tulee joissakin tilanteissa selvittää, mikä on arvioinnin kohteena olevan toimijan arviointitiedon tarve. (Virtanen 2007, 145) Olen käsitellyt tarkastuslautakunnan arviointitehtävän muotoilua myös jo luvussa 2.2 ja siihen liittyvää tulkinnallisuutta luvussa 3.4.

Michael Q. Patton on käsitellyt kattavasti arviointia (evaluaatio) sen hyödyntämisen ja käyttäjän näkökulmasta teoksessaan ”Utilization focused evaluation” (1997). Pattonin mukaan arvioinnin ongelmana ei ole tiedon hankkiminen tai tulosten tuottaminen, vaan niiden hyödyntäminen (Patton 1997, 6). Käyttäjälähtöisen arvioinnin lähtökohtana on se, että arvioinnin onnistumista tulisi punnita sen hyödyllisyyden ja todellisen käytön perusteella. Näin ollen arvioijan tulisi tunnistaa arviointinsa tilaaja (stakeholder) ja kohdistaa arviointi niin, että se tyydyttää tilaajan asettamat tarpeet. (Patton 1997, 20)

Tarkastuslautakuntien arviointien tilaajana voidaan nähdä valtuusto, jonka asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita arvioinnit koskevat (Kuntalaki 365/1995, 71§). Laajemmin tulkittuna arviointien tilaajina voidaan nähdä myös kuntalaiset, joita valtuusto kuntalain (365/1995, 1§) mukaan edustaa. Hyödyntämiskeskeiseen arviointiteoriaan (Patton 1997) peilaten tarkastuslautakunnan tulisi siis kartoittaa erityisesti valtuuston tiedontarpeet systemaattisella yhteistyöllä ja tyydyttää ne (ks. myös Virtanen 2007, 147-148). Tarkastuslautakunnan tulisi siis varmistua siitä, että se tuottaa valtuuston päätöksentekoon kaikilta osin hyödyntämiskelpoista ja sitä tukevaa tietoa.

Tarkastuslautakunnan osalta sen tulisi siis olla yhteistyössä valtuuston kanssa, jotta se saisi mahdollisimman hyvän kuvan siitä, mihin arvioinnit tulisi kohdentaa, millaisia arviointien tulisi olla laadultaan, millaista raportointitapaa sen tulisi käyttää sekä miten se voisi varautua erilaisiin arvioineihin liittyviin haasteisiin. Tarkastuslautakunnan kokoonpanosta on muistutettava tässä yhteydessä, että vähintään sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla valtuutettuja (Harjula & Prättälä 2012, 596-598). Lisäksi valtuusto voi päättää, että tarkastuslautakunta muodostuu pelkästään valtuutetuista tai varavaltuutetuista (Ainasvuori ym. 2011, 23-26). Valtuutettujen mukanaolo luo kiinteän

yhteyden tarkastuslautakunnan ja valtuuston välille, mikä vaikuttaa omalla tavallaan voi myös helpottaa arvioinnin tarpeiden kartoittamista ja tuntemusta.

## **4.2 Arviointikäsitteiden valinta, -kriteerien rakentaminen sekä -suunnitelman laadinta**

Arvioinnin onnistumisen kannalta arvioijan tulee valita arviointikäsitteet, joiden avulla arvoinnit suoritetaan. Virtasen (2007, 148) mukaan arvioinnin tekijän tulisi tarkastella arvioitavan kohteen tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia, mikäli arvoinnit koskevat jonkin toiminnan aikaansaannoksia. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamista (Kuntalaki 365/1995, 71§), joten arvoinnit kohdistuvat ensisijaisesti nimenomaan toiminnassa saavutettuihin aikaansaannoksiin.

Arviointikäsitteiden valinta ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Virtanen on nostanut esiin kaksi keskeistä haastetta, joista ensimmäinen liittyy arvioinnin ajalliseen ulottuvuuteen (etukäteisarviointi, toiminnan aikainen arviointi, jälkikäteisarviointi). Esimerkiksi toimintaa aiemmalla arvioinnilla on mahdotonta arvioida toiminnan tuloksia. (Virtanen 2007, 148-149) Toisaalta jälkikäteisellä arvioinnilla tarkastelu kohdistuu vahvasti toiminnan aikaansaannoksiin ja vaikutuksiin (Virtanen 2007, 93-95).

Toinen arviointikäsitteiden valintaan liittyvä haaste liittyy käytettäviin aineistoihin ja niiden näkökulmiin. Arvioinnin toteuttajan tulisi punnita mahdollisuuksiaan toteuttaa arviointeja olemassa olevan aineistonsa avulla. Todellisuudessa arvioijan ei ole aina mahdollista toteuttaa arviointiaan saamansa arviointiaineiston avulla. Toiminta voi olla esimerkiksi toteutettu ennakoimattomasti eikä päteviä arviointiasetelmia voida tai osata rakentaa. (Virtanen 2007, 149)

Arviointikäsitteiden sekä arvioinnin kohteen ja tavoitteiden yhdistämisen jälkeen arvioijan tulisi selvittää, millä perusteella arviointipäätelmiä on mahdollista tehdä. Toisin sanoen arvioijan tulisi määritellä arviointikriteerit, joihin toiminnan ja talouden onnistumista voidaan verrata. Virtasen mukaan arviointikriteerejä voidaan määritellä kahdella arvoteoreettisella tavalla, jotka esiintyvät tavanomaisesti toistensa erilaisina sekoituksena. (Virtanen 2007, 149)

Arvorteorioita ovat preskriptiivinen ja deskriptiivinen. Preskriptiivisen teorian arvioija rakentaa olemassa olevan aineiston pohjalta eli esimerkiksi tutkimusten, arviointien ja

selvitysten avulla. Arvioija voi käyttää kriteerien muodostamisessa apuna myös omia kokemuksiaan vastaavista arvioinneista, mutta olennaista on kuitenkin se, että kriteerit pohjautuvat yhteen spesifiin arvorakennelmaan. Muodostettujen kriteerien pohjalta arvioija voi perustella näkemyksensä. (Virtanen 2007, 149)

Deskriptiivinen arvoteoria poikkeaa preskriptiivisestä siinä, että se perustuu oletukseen arvojen sisäisestä ristiriidasta ja kytkee pohdinnan osaksi yksittäisen arvioinnin arviointikriteerien muodostamista. Toisin sanoen deskriptiivinen arvoteoria muodostaa konsensustulkinnan kyseistä arviointia ohjaavista arvoista, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että arvioija muodostaa arviointikriteerit arvioinnin osallisten kanssa niin, että kaikki osapuolet hyväksyvät lopputuloksen. (Virtanen 2007, 149-150)

Arvioinnin toteuttamiseen kuuluu siis paljon tehtävää jo ennen kuin varsinaista arviointia päästään tekemään. Arviointiprosessin ketjumaisuus korostuu suunnitteluvaiheessa, joten suunnittelutyö onkin syytä tehdä huolella ettei virheellisyys kasva prosessin edetessä. Arviointiin valmistavan työn ja suunnittelun päätteeksi arvioijan tulisi vielä laatia varsinainen arviointisuunnitelma, jota noudattaa ja mihin hän voi työssään myöhemmin tukeutua. Arviointisuunnitelmassa arvioijan tulisi yksilöidä kaikki tulevat työvaiheet ja pohtia niiden tarkoitusta, toteutustapaa ja vaativaa työpanosta. Arviointisuunnitelma on myös varsinaista työtä ja eri työvaiheita avustava työkalu erilaisten riskien havainnointiin. (Virtanen 2007, 148-153)

### **4.3 Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi**

Aineistonkeruun lähtökohtana on, että arvioija suunnittelee aineistonkeruun arviointitehtävän mukaan. Arviointitehtävä konkretisoituu avaamalla tehtävää arviointikysymyksillä, joiden tuella arvioijan on mahdollista pohtia, että kenen mielipiteillä on merkitystä ja kenen mielipiteistä arvioijan kannattaisi kiinnostua. Arviointiaineistot voivat olla esimerkiksi haastatteluaineistoja, tilastoja, kyselyitä tai dokumentteja. Keskeistä on kuitenkin se, että hankitut aineistot vastaisivat arviointikysymyksiin. (Virtanen 2007, 156)

Virtanen (2007, 154) on määritellyt aineiston keräämiseen ja analysointiin liittyvää käsitteellisyttä. Virtasen mukaan arvioija johtaa metodiset valintansa metodologiasta käsin, jolla tarkoitetaan yleistä tapaa tutkia arvioitavaa kohdetta. Metodit ovat erityisiä



tutkimustekniikoita ja arviointimetodiikka arviointiprosessin aikana sovellettavien tutkimustekniikoiden muodostama kokonaisuus. (Virtanen 2007, 154)

Arviointimetodologiasta käytetään käsitteitä naturalistisesta tiedonhankinnasta ja kokeellisesta asetelmasta (Patton 2002). Naturalistisessa tiedonhankinnassa arvioija tarkastelee ilmiötä siellä missä ne tapahtuvat, jolloin näkökulma muodostuu arviointikohteen sisältä päin. Kokeellinen arviointiasetelma eroaa naturalistisesta tiedonhankinnasta arvioijan ja arviointikohteen korostetun riippumattomuuden vuoksi. (Virtanen 2007, 154)

Naturalistisen menetelmän lähtökohtiin kuuluu myös se, ettei arviointitietoa voida yleistää eivätkä yleistetyt johtopäätökset päde yksittäistapauksissa. Ero on kokeelliseen asetelmaan suuri, koska kokeellisen tulkinnan lähtökohtana on tuottaa yleistettävissä olevaa tietoa. Naturalistiset sekä kokeelliset tulkinnat hahmottavat arviointimetodologioiden ääripäitä. (Virtanen 2007, 155-156)

Aineistonkeruustrategia voi perustua naturalistiseen, kokeelliseen tai niiden yhdisteltyjen arviointiaineistojen hankkimiseen. Usein onkin viisasta suunnitella arviointiaineiston keruuta monipuolisesti, jotta arviointikohteesta saataisiin mahdollisimman monipuolinen kuva. Monipuolista aineistonkeruuta hallitakseen arvioijan tulee pohtia erilaisten arviointiaineistojen soveltuvuutta, yhteensopivuutta ja painotuksia. Monipuolisessa aineistonkeruussa arvioijan on myös hallittava kattavammin erilaisia aineistonkeruumenetelmiä sekä saatava käyttöönsä resurssit toteuttaa suunnitelmansa. (Virtanen 2007, 156)

Aineistonkeruun jälkeen arvioijan tehtäväksi tulee vielä esittää aineistolle oikeita kysymyksiä, jotta varsinaisia arviointituloksia saataisiin esille. Myös tässä arvioinnin vaiheessa testataan arvioijan tutkimuksellisia valmiuksia. Aineiston käsittelyssä arvioijalla tulisi olla kokonaisvaltainen näkökulma arvioinnin kohteena olevaan ilmiöön, jotta hänen olisi mahdollista paikantaa asiayhteyksiä, yhdistäviä teemoja sekä riippuvuussuhteita. (Virtanen 2007, 157-158)

#### **4.4 Arvioinnin tulosten, johtopäätösten ja kehittämissuosituksen raportointi**

Kuten edelläkin olevat arviointiprosessin vaiheet, myös arvioinnin raportointi on erittäin tärkeä osa-alue arvioinnin onnistumisen kannalta. Raportoinnin epäonnistuessa epäonnistuu usein koko arviointi, koska raportoinnissa lopulta näkyy myös prosessin muiden vaiheiden onnistuminen. Hyvä raportti sisältää loogisen rakenteen, selkeää kielenkäyttöä ja terminologiaa, kuvat ja taulukot, kielteisten sekä myönteisten tulkintojen toteamisen, erilaisten tutkimusaineistojen onnistuneen yhteensovittamisen sekä selkeät johtopäätökset ja kehittämissuositukset. (Rosalie T. Torres 1996 ks. Virtanen 2007, 165)

Tehokas arvioinnin raportointi perustuu arviointiyleisöjen tunnistamiseen ja arviointiraportin sisällölliseen suunnitteluun. Arvioinnin tekijän tulisi kuitenkin tiedostaa myös arviointitiedon olemus, joka muodostuu kolmesta osatekijästä: tutkimusaineistosta tehdyistä havainnoista, havaintojen perusteella tehdyistä johtopäätöksistä ja johtopäätösten perusteella muotoilluista yksilöidyistä kehittämissuosituksista. Virtasen mukaan jokaisen arviointiraportin tulisi sisältää nämä kolme osa-aluetta. (Virtanen 2007, 165) Tarkastuslautakunnan osalta on kuitenkin muistettava sen poliittinen ympäristö ja pyrkimys riippumattomuuteen päivän politiikasta.

Arvioinnin raportoinnissa korostuu sen aineistolähtöisyys, jonka perusajatuksena on, että jokaisen arviointituloksen tulisi olla johdettavissa aina havaintoihin ja aineistoihin saakka. Aineistolähtöisyyden vaatimus pakottaa arvioijan pohtimaan tulkintansa aineistolähtöisyyttä ja tuo joissakin tapauksissa myös ilmi yritykset johdatella tai manipuloida tulkintaa. Kehittämissuosituksia kannattaakin jäsenellä tarkoituksenmukaisella tavalla. (Patton 1997, 324-327)

Arvioinnin tekijä on lopulta vastuussa arviointitulosten muotoilusta arvioinnin tilaajalle ja toimeksiantajalle, jolloin arvioijan haasteeksi jää luoda arvioinnin hyödyntäjille mahdollisuus suositusten ymmärtämiseen ja sisäistämiseen. Arvioinnin raportointi on kuin tieteellistä tekstiä ja siinä pätee saman lainalaisuudet sekä laatuvaatimukset. (Patton 1997, 324-327)

Arviointiraportin tulisi olla selkeästi jäsennelty, jotta arviointitehtävän, tiedonkeruun, havaintojen, johtopäätösten ja mahdollisten kehitysehdotusten sijoittuminen raporttiin

tulisi hyvin ilmi. Arviointiraportin lisäksi arvioijat joutuvat usein raportoimaan tuloksistaan esimerkiksi diaesityksellä tai muilla päättäjien kiireet huomioonottavilla tavoilla. (Virtanen 2007, 173)

#### **4.5 Arviointitiedon hyödynnettävyys**

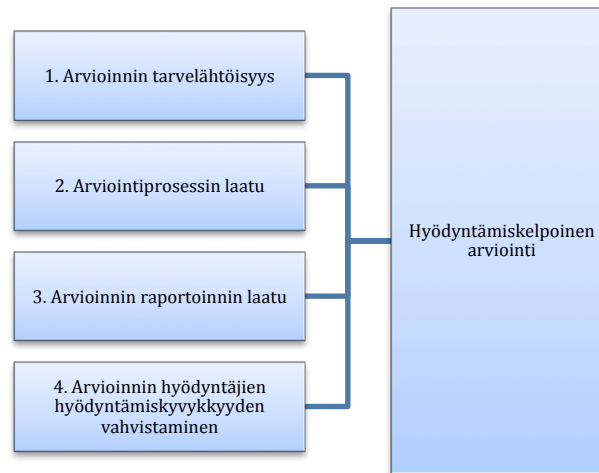
Arviointiprosessin voitaisiin pikaisen analyysin pohjalta nähdä päättyvän raportointiin, mutta arvioijan tulisi kuitenkin Virtasen (2007) mukaan pohtia työnsä hyödyntämisenäkökulmaa jo arvioinnin käynnistämisestä lähtien, koska arvioija on vastuussa arvioinnin laadusta ja siten myös sen hyödyntämiskelpoisuudesta. Kokonaisvaltainen arvioinnin onnistuminen ja hyödynnettävän arvioinnin tuottaminen vaatii siis arviointiprosessin jokaisen vaiheen monipuolista osaamista, mutta lisäksi kaikkien intressitahojen huomioimista. (Virtanen 2007, 202-229)

Arvioinnin tekijän tulisi tietää, että minkälaista arviointitietoa on tarpeellista tuottaa. Toisaalta taas arvioinnin hyödyntäjän tulisi tietää, että mihin arviointitietoa tarvitaan. Tietoa on tarjolla paljon, mutta siitä suurin osa on päätöksentekoon nähden hyödytöntä. Siitä syystä on erityisen tärkeää, että arvioinnin tekijä pohtii arviointinsa informaatioarvoa ja muotoilee raportointinsa tilaajalle kohdennetusti. (Patton 1997, 350-352)

Lisäksi tuotetun arviointitiedon tulisi olla uskottavaa ja luotettavaa, jolloin puhutaan validista ja toisaalta reliaabelista tiedosta. Arvioijan tulisi kiinnittää sitä enemmän huomiota tuotoksensa uskottavuuteen, mitä poliittisemmassa ympäristössä hän toimii. Validiin ja reliaabeliin arviointitietoon päästään hyödyntämällä uskottavia, oikeita ja arviointiongelmiin sopivia tutkimusmenetelmiä ja –strategioita sekä korrektilla arviointiprosessin toteutuksella. (Patton 1997, 350-352)

Arvioijan on joskus hyödyllistä käyttää jopa psykologista näkemystään, jotta arvioinnin hyödynnettävyys paranisi. Guban & Lincolnin (1989 ks. Virtanen 2007, 206-207) teoksen ”Fourth generation evaluation” mukaan kvalitatiivisessa arvioinnissa arvioijan tulisi muun muassa löytää arvioinnin johtopäätökset arvioinnin eri intressitahojen (tilaaja, arvioija, arvioinnin kohde) kanssa. Toisaalta Stevahnin ja Kingin (2005 ks. Virtanen 2007, 206-207) mukaan ohjelma-arviointeihin liittyy usein konflikteja, joihin arvioijan olisi syytä varautua ennalta eri arviointiprosessin vaiheissa ja esimerkiksi kehittää omia vuorovaikutustaitojaan kyseisiä tilanteita varten. (Virtanen 2007, 206-207)

Virtanen (2007, 204-206) on tarkastellut arviointien hyödynnettävyyttä neljän erityisen osatekijän avulla (Kuva 3), joiden huomioonottamisella arviointien hyödyntämiskelpoisuutta on mahdollista edistää erityisesti.



**Kuva 3 Arvioinnin hyödynnettävyyden osa-alueet**

Arvioinnin tarvelähtöisyyden (1) huomioiminen tarkoittaa käytännössä arvioinnin tarpeen ja kysynnän selvittämistä. Arvioijan tulisi kartoittaa arvioinnin alkaessa tilaajan intressit mahdollisimman laajasti ja siten perehtyä mahdollisiin arviointiin liittyviin tarpeisiin, toiveisiin ja pelkoihin. Laadukkaasta arviointiprosessista (2) huolehtiminen on tärkeää, jotta arvioinnin tilaajat sekä hyödyntäjät voisivat luottaa arvioinnin toteutukseen eikä arvioijan tarvitse enää käyttää energiaa työnsä vakuutteluun. (Virtanen 2007, 205)

Arvioinnin raportoinnin laadukkuuden (3) takaamiseksi arvioijan tulisi varmistaa, että raportointi on kaikin puolin laadukasta sekä pohtia relevantteja esitysmenetelmiä, jotta tarkoitettu viesti menisi perille ja ymmärrettäisiin oikein. Arvioinnin tekijän tulisi myös vahvistaa (4) arviointien hyödyntäjien kyvykkyyttä hyödyntää arviointeja. Arvioija voi tapauskohtaisesti ”valmentaa” arvioinnin aikana arviointitietojen potentiaalisia hyödyntäjiä. (Virtanen 2007, 205-207)

## **5 ARVIOINTIPROSESSIN EMPIIRINEN TARKASTELU JA TUTKIMUKSEN TULOKSET**

### **5.1 Toimintaympäristö ja case-kaupunkien esittely**

Suomen suurissa kaupungeissa on palkattu tarkastuslautakunnan alaisuuteen viranhaltijoita tekemään tarkastuslautakunnalle kuntalaissa asetettua arviointitehtävää sekä muita tehtäviä. Tähän tutkimukseen on haastateltu Helsingistä, Espoosta, Lahdesta, Jyväskylästä, Oulusta ja Tampereelta arviointityötä tekeviä johtavia viranhaltijoita. Arviointityötä tekevien viranhaltijoiden määrä vaihtelee kaupunkikohtaisesti.

Viranhaltijoiden määrään vaikuttaa ainakin osittain kaupunkien koko (mm haastattelu 09.03.2015), jota voi hahmottaa karkealla tarkkuudella toimintaympäristöä kuvaavasta taulukosta (Taulukko 1). Arviointia tekevien viranhaltijoiden määrä on pysynyt Lahden kaupunkia lukuun ottamatta viime vuodet aika samanlaisina. Lahdessa oli vielä viisi vuotta sitten neljä viranhaltijaa arviointia tekemässä (haastattelu 26.02.2015).

Viranhaltijoiden arviointityöhön kuuluu olennaisesti myös tarkastuslautakunnan toiminnan muu avustaminen (mm. kokousten ja päätösten valmistelu). Tarkastuslautakunnat ovat jakaantuneet tutkimukseni kohteena olevissa kaupungeissa kahteen tai kolmeen jaostoon (Taulukko 1), joille kaupungin ja konsernin hallinnonalojen arviointia on jaettu. Viranhaltijoiden tehtäviin kuuluu valmistella ja järjestää sekä koko tarkastuslautakunnan että sen jaostojen kokoukset.

Toimintaympäristön yleisistä seikoista on vielä mainittava, että arviointityötä tekevien viranhaltijoiden (valmistelijoiden) työaika jakaantuu yleensä sekä tilintarkastukseen että arviointiin. Arviointiin käytettävä aika vaihtelee vuodenaikakohtaisesti. Kevät on arviointityössä kiireistä aikaa ja kesällä ei taas arviointia juurikaan tehdä. Arviointitehtävät lisääntyvät kesän jälkeen aina seuraavan vuoden maaliskuu- huhtikuulle saakka. Keväällä julkaistava arviointikertomus aiheuttaa muita arviointiprosessin vaiheita suurempaa kuormitusta viranhaltijatyössä.

Taulukko 1 Toimintaympäristö

	Arviointityötä tekevän henkilöstön määrä	Kaupungin henkilöstön määrä (2014) (500:n henkilön tarkkuudella)	Henkilöstömäärä suhteessa arviointihenkilöstöön	Lautakunnan jaostojen lukumäärä
<b>Tampere</b>	4	14 500	3625	2
<b>Jyväskylä</b>	1	6 500	6500	3
<b>Oulu</b>	3	12 500	4167	2
<b>Lahti</b>	2	6 000	3000	2
<b>Espoo</b>	5	14 000	2800	2
<b>Helsinki</b>	10 (lisäksi muuta vähän arviointiin osallistuvia viranhaltijoita)	40 500	4050	2

Jokainen tutkimuksessani mukana ollut kaupunki on lisäksi jollakin tavalla toimintaympäristönsä ja lähtökohtiensa vuoksi omalaatuinen. Sen vuoksi olen pyrkinyt vielä nostamaan esille suurimmasta osasta haastatteluista esiin nousseita kaupunkikohtaisia arviointityön toimintaympäristöön ja lähtökohtiin liittyviä kaupunkikohtaisia näkemyksiä ja kokemuksia. Havainnot eivät liity suoraan toisiinsa enkä pyri tekemään niistä yleistyksiä vaan kuvaamaan erilaisuutta ja ajatuksia arvioinnista yleensä sekä oman kaupungin arviointitoimintaan liittyen.

### **Kaupunkikohtaisia erityispiirteitä**

**Tampereen** kaupungin arviointityöstä (haastattelu 23.02.2015) nousi esiin tilaaja-tuottaja-malli, jossa tilaajat ja tuottajat ovat organisoituneet eri tavoilla prosesseihin. Tilaajataho on organisoitu iän mukaan (lapset ja nuoret, ikäihmiset jne.) ja tuottajapuoli taas ”perinteisemmällä” toimialajaolla (sote, sivistys ja elämänlaatu jne.). Kyseinen

organisointitapa luo Tampereelle problematiikkaa arviointitoimintaan ja arviointiprosessin eri vaiheisiin.

Tilaaaja-tuottaja –mallin aiheuttamia haasteita havainnollistettiin minulle esimerkiksi siitä, miten kirjastotoiminta on organisoitu Tampereella tilaajatahon osalta kolmeen iän mukaan muodostettuun prosessiin. Seuraava lainaus havainnollistaa hyvin arviointitoiminnan haasteita, kun tilaajatahon vastuita on jaettu kolmen eri apulaispormestarin hallinnonaloille:

*Meillä pitäisi olla kolme apulaispormestaria siellä sitten kertomassa kukin osaltaan. Ja sitten tähän on ihan kakofoninen tilanne, että eihän kuntalainen mieti, että jos se menee kirjastoon vaikka äiti lapsensa kanssa tai isoäiti lapsensa kanssa, että isoäiti käy nyt siellä ikäihmisten prosessissa lainaamassa kirjan ja lapsi käy sitten lasten ja nuorten prosessissa lainaamassa kirjan. Hehän käyvät kirjastossa ja lainaavat kirjoja.*

Tilaaaja-tuottaja-malli vaikuttaa Tampereen arviointitoimintaan useassa eri prosessin vaiheessa. Etenkin muutokset tilaaja- tai tuottajatahoissa vaikuttavat arviointityöhön monilta osin. Tilaaaja voi muuttua tuottajaksi tai toisinpäin ja tehtäviä voi siirtyä toimijalta toiselle (em. palvelukeskukseen konsernihallinnosta). Tämän kaltaiset tilanteet vaikuttavat esimerkiksi ajalliseen vertailuun kustannuksien osalta, koska edellä mainitun kaltaiset muutokset tekevät arvioinnin kohteita osittain tai kokonaan vertailukelvottomiksi. Arvioijan tehtäväksi jää siten selvittää tilaaja-tuottaja-mallissa tapahtuneita muutoksia sekä niiden vaikutuksia arviointiin.

**Jyväskylässä** (haastattelu 24.02.2015) tilanne arviointitoiminnan järjestämisessä on muista kaupungeista poikkeava jo sen vuoksi, että tarkastuslautakunta on tehnyt pitkään arviointinsa ilman viranhaltijatyötä. Ainoa viranhaltija on palkattu tekemään arviointitehtäviä vasta kahdesta kolmeen vuotta sitten. Lisäksi myös Jyväskylän arviointia tekevän henkilön toimenkuvaan kuuluu tilintarkastustehtäviä (n. 50 tuntia vuodessa), joten resurssien kohdentaminen arviointityöhön on muihin kaupunkeihin verrattuna pienempää.

Haastattelussa nousi esille kuitenkin myös muita ajatuksia arviointitoiminnan lähtökohtiin ja toimintaympäristöön liittyen. Yhtenä asiana keskusteluun nousi organisaatiomuutokset. Organisaatiomuutokset nähtiin mahdollisina arviointiin

vaikuttavina seikkoina, joista esimerkiksi Sote -uudistuksen (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus) etenemistä seurataan. Sote –uudistus nähtiin sellaisenaan tarkastuslautakunnan toimialaa selvästi kaventavana uudistuksena.

Myös **Lahden** haastattelussa (26.02.2015) nousi esille hallinnolliset uudistukset. Tällä hetkellä Lahden osalta oli laskettu (epävirallinen ja karkea) arvio, että noin puolet Lahden rahankäytöstä liikkuisi kuntayhtymien sekä tytäryhtiöiden kautta. Mikäli laskutoimitukseen lisättäisiin vielä Sote –uudistus, niin tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan alaisuuteen jäisi enää 30-prosenttia Lahden rahankäytöstä.

Kyseinen laskutoimitus oli herättänyt Lahden viranhaltijoiden keskuudessa pohdintaa muun muassa tarkastusresurssien uudelleenjakoon liittyen:

*Niin se tarkoittaa sitä, että alle 30-prosenttia tästä kunnan rahaliikenteestä olisi sen jälkeen semmoista, mihinkä tarkastuslautakunnalla olisi tiedonsaantioikeus. Tämä on minun mielestäni semmoinen iso haaste ja varmaan aiheuttaa vielä pohdintoja, että miten tarkastusresurssit jaetaan sitten.*

Sekä toisaalta tarkastuslautakunnan toimintaa koskevaan kaupunkikohtaiseen ohjeistukseen liittyen:

*Eli siinähan on riskinä, että jos nyt sanotaan että 25-prosenttia on vain kunnan rahasta, mistä sitten tarkastuslautakunnalla on tiedonsaantioikeus, niin kyllä se pahimmassa tapauksessa jos ei konserniohjeessa anneta sitä ohjetta, niin rampa ankkahan siitä tulee.*

**Oulussa** (haastattelu 25.02.2015) arviointityön lähtökohtien kannalta ei ole ollut erityisiä muutoksia. Myös **Espoon** (27.02.2015) arviointitoimintaan käytetyt resurssit ovat pysyneet samoina vaikka henkilöstössä pientä vaihtuvuutta onkin viime vuosina ollut. Haastattelussa nousi kuitenkin esiin lautakunnan jäsenten vaihtuvuus ja sen vaikutukset arviointityöhön.

Virkamiesten vastuiden nähtiin lisääntyvän, mikäli lautakunnan jäsenistössä tapahtuu suuria muutoksia (em. Muutoksia kokemattomampiin lautakunnan jäseniin). Puheeksi nousi haastattelussa myös viranhaltijatyössä tapahtuvien henkilöstömuutosten vaikutukset. Viranhaltijajärjestön pysyvyyden nähtiin helpottavan töiden vakiinnuttamista, kehittämistä sekä suunnittelua. (27.02.2015)



Viimeisenä haastattelukohteena tutkimuksessani oli **Helsinki** (haastattelu 09.03.2015), joka on Suomen kuntakentässä poikkeuksellinen kaupunki erityisesti sen muita suuremman koon vuoksi. Tästä syystä Helsingissä nähtiin perusteltuna, että myös toiminnan arviointiin käytetään enemmän resursseja kuin muissa kaupungeissa:

*”Ja sitten se ehkä vaikuttaa tosiaan, että kun me ollaan aavistuksen verran isompi kuin muut yksiköt, niin tässä mittakaavassa sitä vain pitää olla.”*

Helsingissä valmistelijat (arvioijat) tekevät arviointityötä yksilö-, pari- ja ryhmätöiden muodossa. Olennaisempana seikkana haastattelussa nousi kuitenkin esille hieman muista kaupungeista poikkeava suhtautuminen arviointityöhön. Helsingissä viraston suurempi kokoluokka on johtanut ajattelutapaan, jossa arviointi nähdään prosessina:

*Kun meitä on kymmenen, jotka näitä (arviointeja) valmistelee, niin sen takia mekin ajatellaan tätä prosessina. Ja tämän mittaluokan takia ja sen takia, että siellä on niitä vaihtuvia tekijöitä ehkä enemmän kuin mitä sitten muissa vastaavissa tarkastustoimissa on, niin me tarvitaan raameja.*

Ajattelumallin taustalla on pyrkimys hallita suuremmassa mittakaavassa tapahtuvaa toimintaa niin, että tuloksena olisi yhdenmukaisia, tuloksellisesti tuotettuja ja tasalaatuisia arviointeja. Arviointiin on luotu raameja, jotta jokaisen viranhaltijan (ja luottamusmiehen) tuottama työ olisi sellaista, että lopullisen työn lukijalla olisi sujuvampaa perehtyä aiheesta toiseen.

Tähän pyrkimykseen Helsingin tarkastusvirastossa on vastattu luomalla itse ja toisaalta soveltamalla myös olemassa olevia arviointia ohjaavia käsikirjoja, standardeja, manuaaleja ja ohjekirjoja. Toisaalta näillä keinoilla arviointityöhön on pyritty myös tuomaan läpinäkyvyyttä sellaisella tavalla, että salassa pidettäviä tietoja ei tarvitsisi avata julkisiksi.

Lisäksi tarkastuslautakunnan jaostoilla on valmistelukoordinaattorit, jotka pyrkivät vielä omalta osaltaan pitämään huolta arviointien yhdenmukaisuudesta molempien jaostojen vastuualueilla. Myös työskentely luottamushenkilöiden kanssa saattaa poiketa muista kaupungista siinä mielessä, että Helsingissä jaostot ovat arviointia ohjaavia ryhmiä eivätkä valmistelijat tee konkreettista arviointityötä niin tiiviissä yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa.

## 5.2 Arviointitehtävän muotoileminen

Tässä kappaleessa tarkastelen haastatteluaineistoni pohjalta, että miten tutkimukseni mukana olleissa kaupungeissa on tulkittu kuntalaissa tarkastuslautakunnalle asetettua toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointitehtävää. Olen hyödyntänyt arviointitehtävän muotoilemisen kuvailussa edellä mainittua (3.1.4) arviointitehtävän suppeaa ja laajaa tulkintaa, johon peilaan saamiani vastauksia.

**Tampereen** (haastattelu 23.02.2015) kaupungin arviointitehtävän muotoilussa nousi esiin pyrkimys pysyä kuntalain mukaisessa arviointityössä, mikä tarkoittaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointia. Kysyessäni, että onko Tampereella tehty tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia, muotoiltiin vastaus seuraavanlaisesti:

*Jossain määrin ehkä (on tehty), mutta sitä tarkoituksenmukaisuutta ei niinkään, koska lähtökohta on ollut, ettei se tarkoituksenmukaisuus ole aiemmin kuulunut siihen lain piiriin ja me ollaan hyvin pitkälle pyritty pysymään siinä lainsäädännön mukaisessa tehtävässä. Tuloksellisuutta on jossain määrin aina ollut mukana. Eli tehdään sitten vaikka ajallisia tai sitten kuusikkokunta vertailuja tai jotain vastaavia, että katsotaan miten me sijoitutaan.*

Arvioitavat tavoitteet on asetettu talousarviokirjassa ja kaupungin strategiakorteissa. Arviointitehtävän tulkinta oli tällä hetkellä Tampereella sellainen, että arvioinnit ovat pääasiassa jälkikäteisarviointeja. Tehtävän muotoilussa on kuitenkin jo alettu katsomaan eteenpäin kuntalain uudistuksen vuoksi:

*Ja pääasiassahan tarkastuslautakunnan arviointi on jälkikäteisarviointia. Sitä etukäteisarviointia ei juurikaan voi tehdä, koska lainsäädäntökin lähtee siitä, että me arvioidaan miten ne valtuuston tavoitteet ovat toteutuneet. Ja nythän sitten tietysti kuntalaki on muuttumassa ja sinne on tulossa tämä tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Nyt sitten tietysti mekin on tehty syksystä lähtien uutta manuaalia siihen, että kuinka otetaan vastaan tämä lainsäädäntö.*

**Jyväskylän** haastattelussa (24.02.2015) nousi esiin erilaisia mielipiteitä liittyen arviointitehtävän muotoiluun:

*Osa jäsenistä pitää kiinni, että ne lukee kuntalakia ja sanoo, että me saamme tarkastaa vain valtuuston asettamia tavoitteita ja osa on sitten vähän nykyaikaisemmalla kannalla. Että kyllä se nyt lautakunnan pitää muutakin voida tehdä kuin lukea vain valtuuston asettamia tavoitteita, jotka ovat luvalla sanoen hyvin ylimalkaisia ja helppoja osittain.*

Viranhaltija näki kuitenkin Jyväskylän arviointitehtävän muotoilun melko ”perinteiseksi” vaikkakin hänellä oli toiveita tehtävän muotoiluun liittyen. Ajatuksia ei vain ole vielä saatu iskostettua lautakunnalle saakka:

*”Mutta aikalailla semmoisen, sanoisinko perinteisen kaavan ja mallin mukaan me toimitaan ainakin vielä. Itse mielelläni haluaisin lisätä sitä vaikuttavuusarviointia, että enemmän mietittäisiin henkilötasolla sitä, mitä on saatu aikaan.”*

**Oulun** (haastattelu 25.02.2015) kaupungin arviointitehtävän muotoilussa on käytetty kuntalain lisäksi laajempaa tulkintaa, jossa pyritään monipuolisesti arvioimaan arvioinnin kohteita. Haastattelussa nousi esiin tarkastuslautakunnan kokous (17.6.2014), jossa tarkastuslautakunnalle ja sitä avustaville virkamiehille hyväksyttiin arviointiperiaatteet luottamushenkilöiden vaalikaudelle 2013-2016.

Oulun tarkastuslautakunnan tehtävät on määritelty kuntalain lisäksi Oulun kaupungin ulkoisen tarkastuksen johtosäännössä. Oulun kaupungin ulkoisen tarkastuksen johtosäännön 3 §:n mukaan lautakunnan tulee arvioida myös hallinnon ja talouden sekä palvelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Oulun kaupungin arviointityössä lähtökohtana on myös, että se tuottaa kaupunginvaltuustolle tietoja toiminnan ja talouden ohjausta ja päätöksentekoa varten. (17.6.2014 tarkastuslautakunnan pöytäkirja)

Oulun arvioinnissa pyritään hyödyntämään myös esimerkiksi asiakasnäkökulmaa eli asiakastyytyväisyyskyselyitä. Viime vuosina Oulun arviointityössä on myös valittu arviointeihin teemoja (em. riskienhallinta) sekä aloitettu tekemään kaupungin hallinnon toimialarajoja ylittäviä arviointeja (esim. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa yhteistoiminta nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi). Myös kuntalain uudistukseen on jo hieman perehdytty, mutta tarkempi paneutuminen on tarkoitus tehdä seuraavan vuoden arviointisuunnitelman laadinnan yhteydessä.

**Lahdessa** (haastattelu 26.02.2015) arviointitehtävää on tulkittu kokoajan laajasti:

*No kyllä meillä on kokoajan tulkittu laajasti tätä arviointitehtävää. Että jos kuntalakia suoraan katsoo, niin siellähän on vain, että arvioidaan valtuuston toiminnalliset tavoitteet. Me on lähdetty siitä, että tarkastuslautakunnan tehtäväalue on vähän yleisempi ja voidaan ottaa oman harkinnan mukaan näitä asioita selvitettäväksi.*

Tulkinnan pohjana on nähty olleen lainsäätäjän tahto (hallintovaliokunnan mietintö), jonka mukaan tarkastuslautakunta voi tehdä itsenäisesti myös omia arviointeja ilman rajoittumista nimenomaisiin asetettuihin tavoitteisiin. Laaja arviointitehtävän tulkinta nähtiin valtuuston tiedonsaannin kannalta parempana:

*No tämä suppea olisi oikeastaan aika, sanotaan niin, että siinä ei välttämättä pystyisi ottamaan semmoista kokonaisotetta tähän arviointiin, vaan siinä olisi sidottu pelkästään niihin valtuuston tavoitteisiin. Ja kun tietää hyvin, minkä taseisia nämä tavoitteet ovat eri kaupungeissa, niin se olisi hyvinkin kapea-alaista se toiminta. Että siinä mielessä me ollaan nähty, että tämä laaja tulkinta tässä asiassa pystyy palvelemaan sitä valtuuston tiedonsaantitarvetta tältä osin.*

Lahden arviointityössä on pyritty lisäksi tuomaan esille arvioinnin kokonaiskuvaa sekä kuntalaisnäkökulmaa, joka tarkoittaa sitä, että arviointityössä pyritään katsomaan asioita kuntalaisen asemasta. Laajempi tehtävänmuotoilu nähtiin Lahdessa myös ammatillisesti haastavampana kuin suppeampi tulkinta, koska kaiken sanottavan taustalle tulee kuitenkin löytää riittävä määrä evidenssiä eli arvioita tukevaa tietoa.

**Espoossa** (haastattelu 27.02.2015) arviointitehtävä nähtiin myös laajana tulkintana, jossa apuna toimii myös kaupungin tarkastussääntö:

*”Me haetaan se meidän selkänaja kuntalain lisäksi tarkastussäännöstä, joka sanoo että meillä on oikeus tehdä tarkoituksenmukaisuusarviointia.”*

Tarkastuslautakunta on tarkastussäännön mukaan voinut tehdä myös tarkoituksenmukaisuusarviointia jo 2000-luvulta saakka. Toimenkuvan nähtiin kuitenkin edelleen elävän hieman esimerkiksi lautakuntien vaihtuvuuden takia, koska luottamushenkilöiden palvelun tarve saattaa elää vaalikaudesta toiseen. Arviointitehtävän muotoilu nähtiin laajana tulkintana myös siksi, että arvioinnin kohteena on kaupungin strategian toteutuminen.

Laajempi ote ja tarkoituksenmukaisuusarviointi nähtiin Espoossa hyvänä ja perusteltuna:

*Minä väitän, että semmoista isoa kuvaa ei näkisi, jos ei saisi tehdä sitä laajennettua tarkoituksenmukaisuusarviointia. Kyllä minä siitä pidän tosi tiukasti kiinni ja olen ilolla seurannut tuota kuntalain uudistusta, että jos se nyt noin hyvin menee, että sinne saadaan ne sanat tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus sinne lakiin selitysteksteihin asti.*

Arvioinnin sisällössä painottuu Espoossa emokaupunki ja liikelaitokset, mutta myös kuntakonsernista pyritään arvioimaan isoimpia toimijoita. Näin Espoossa arvioidaan joka vuosi myös osaa kuntakonsernista. Lisäksi arviointiaiheita voidaan valita myös itse ja ilman, että ne tulisivat suoraan valtuustolta.

**Helsingin** (haastattelu 09.03.2015) arvioinnissa painottuu myös strategiaohjelman toteutus, joten arviointi ei rajoitu vain talousarviotavoitteiden toteutumiseen. Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tavoitteita on kuvattu johtosäännössä, tulosbudjetissa ja talousarviokirjassa (*katso??*). Niissä on kuvattu myös edellytyksiä arviointitiedolle, jonka tulisi olla muun muassa valtuuston päätöksentekoa tukevaa, ajankohtaista ja luotettavaa.

*”Valitaan ajankohtaisia aiheita, mutta ei liian ajankohtaisia. Eli se on aina kuitenkin jälkikäteisarviointia, ettei mene roolit sekaisin siinä.”*

Helsingin arviointitoiminta nähtiin laajana tulkintana esimerkiksi siinä, että arviointiaiheita voidaan valita myös muista kuin valtuuston antamista lähteistä. Aiheita voidaan Helsingissä valita tietyin kriteerein esimerkiksi myös arvioijien ehdotuksien pohjalta. Arviointitehtävän laajuudessa painottuu myös muu kuin tavoitearviointi, mutta arviointi sijoittuu aina kuitenkin jälkikäteiseksi, jotta päätöksenteon roolit pysyisivät selkeinä.

### **5.3 Arviointikäsitteiden valinta ja arviointikriteerien rakentaminen**

Arviointikäsitteiden ja –kriteerien rakentamisesta ei noussut kaikissa haastatteluissa esiin merkittäviä havaintoja, mutta päätin kuitenkin käsitellä arviointikäsitteiden ja –kriteerien rakentamista siinä määrin kuin aineistoni teki sen mahdolliseksi. Niinpä arviointikäsitteiden ja –kriteerien käsittely on hyvin nimellistä oikeastaan muiden paitsi Helsingin ja Espoon kaupunkien osalta.

**Oulussa** (haastattelu 25.02.2015) ja **Tampereella** (haastattelu 23.02.2015) kriteereitä saadaan muun muassa kaupungin strategiasta. **Lahden** (haastattelu 26.02.2015) osalta arviointikriteerien ja –käsitteiden muodostamisesta ei ollut puolestaan lainkaan puhetta. **Jyväskylässä** (24.02.2015) ei varsinaisesti muodosteta erikseen arviointikriteereitä vaan enemmänkin katsotaan muistiot, että mitä on jäänyt mieleen ja mitä toimintakertomuksesta ja tilinpäätöstiedoista löytyy.

**Espoossa** (haastattelu 27.02.2015) kriteerien rakentaminen lähtee valtuuston asettamista valtuustokauden tavoitteista, tulostavoitteesta ja niille asetetuista mittareista ja arviointikriteereistä. Arvioinnin kriteerien rakentamisessa joudutaan kuitenkin varsinkin toiminnan arvioinnin puolella laventamaan valtuuston asettamia mittareita ja kriteereitä paljon.

Espoossa nähtiin, että mittareiden rakentamisessa olisi mahdollisesti paljon kehittämistä. Mikäli mittareita ei ole asetettu valtuustotasolla niin kriteerien rakentamisessa lähdetään liikkeelle miettimällä, että millä tiedoilla palvelun toteutumista pystyttäisiin kuvaamaan mahdollisimman hyvin. Tässä työvaiheessa nähtiin tärkeänä asiana valmistelijan (arvioijan) kokemus, koska aihealuetta pitäisi jo tuntea aika hyvin. Kriteerien rakentaminen aloitetaankin keräämällä faktatietoa arviointikohteesta tai –aiheesta.

Haastattelussa tuli ilmi myös idea, että toimintaa voisi pilkkoa arvioinnissa, jolloin olisi mahdollista nähdä, että miltä osin toiminta on ollut vaikuttavaa ja miltä osin ei. Kriteereitä ei voi eikä saisi kuitenkaan yksinkertaistaakaan liikaa, koska toiminnan vaikuttavuus on erittäin monitulkintaista. Haasteellisimpina arviointikohteina Espoossa nähtiin arviointikriteerien muodostamisen kannalta tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät arviointitapaukset:

*Ja tämä on sitten se kaikista pahin tämä palvelujen tuloksellisuus tai vaikuttavuus. Tämän tapaisessakin työssä, kun mieleninterveys ja päihdepalvelut, niin eihän siihen ole mitään yhtä, että ei voi sanoa, että oli vaikuttavaa tai ei ollut vaikuttavaa. Ei rasti ruutuun menetelmällä, koska siinä on niin monta monessa noin haasteellisessa palvelussa.*

Edellistä esimerkkiä yksinkertaisempaan kriteerien kannalta nähtiin esimerkiksi kunnallistekniikan arviointi, jossa toiminnan lopputulosta on yleensä yksinkertaisempaa arvioida kokonaisarviointina. Esimerkiksi vesijohto on lähtökohtaisesti tehty oikein tai

väärin, ajallaan tai myöhässä, suunnitelluilla määrärahoilla tai niitä on voitu ylittää. Tämän kaltaisiin kysymyksiin nähtiin helpommaksi luoda arviointikriteereitä. (27.02.2015)

**Helsingin** haastattelussa (09.03.2015) kriteerien tärkeyttä korostettiin erityisesti. Helsingissä on aina ollut arviointikriteerit jollakin tapaa olemassa, mutta viimeaikoina niitä on ruvettu tuomaan jo suunnitteluvaiheessa selkeästi esille. Helsingissä arviointikriteerit ovat olleet viimevuosia kestäneen kehitystyön kohteena:

*”Arviointikriteerit on nyt semmoinen kehittämishanke, joka meillä on ollut käynnissä tässä useamman vuoden ajan. Että kun me teemme arviointia teoreettisesti niin siihen toimintaan kuuluu keskeisesti myös arviointikriteerit, jotka on tuotu selkeästi esille.”*

Arvioinnin tarvetta kuvasi hyvin esimerkki, että Helsingissä ei pyritä tekemään selvityksiä vaan arviointeja. Kaikkien arviointien johtopäätökset tehdään aina ennakkoon määriteltyjen kriteerien pohjalta. Kriteerien lähteinä käytetään strategiaohjelmaa, talousarviota, kaupungin omaa ohjeistusta, mitoituksia, hallintokuntien vastaavia, kansallisia säädöksiä ja suosituksia ja niin edelleen. Mutta olennaista on kuitenkin se, että arviointikriteerit tulisi muotoilla jo ennen arviointityön tekemistä. Jos ei ole kriteereitä niin ei ole arviointiakaan.

Kriteerien laadintaan käytetty työ nähtiin tärkeänä, koska kaupungin valtuustolta ei tule kriteereitä ja tavoitteet asetetaan kaupungille liian suurella tasolla. Arviointikriteerien luomiseen nähtiin runsaasti erilaisia lähteitä, joita pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa nähtiin olevan valtavasti. Toisaalta valtuuston asettamassa strategiaohjelmassa on myös nimetty toimenpiteitä, joilla tavoitteisiin tulisi pyrkiä. Myös näitä toimenpiteitä hyödynnetään kriteerien luomisessa.

Arviointikriteerit muodostuu arviointikysymyksestä ja sitä tarkentavista osakysymyksistä. Jos arvioinnin kohteena on ”isompi kysymys” niin siihen tulee vastata laatimalla osakysymyksiä. Arviointikriteerit ovat lisäksi aina aihekohtaisia. Helsingin kriteerien laadinnasta on vielä mainittava, että sellaisia arviointikohteita ei ole ollut enää viime vuosina, joista ei saisi kriteereitä luotua. Kaikki arviointiehdotukset käyvät nimittäin läpi moniportaisen tarkistuksen, että valitut aiheet olisivat mahdollisia arvioida. Toisaalta arviointikriteerien luomisessa nähtiin kuitenkin eroja aihekohtaisesti. Osa arvioinneista on haastavampia kuin toiset.

## 5.4 Arviointisuunnitelman laatiminen ja arvioinnin käynnistäminen

Jokaisessa tutkimuksessani mukana olleessa kaupungissa luodaan kaksi erilaista ja eri ajanjaksoon sijoittuvaa arviointisuunnitelmaa. Ensimmäinen suunnitelma laaditaan tarkastuslautakunnan toimikauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi. Neljän vuoden suunnitelma on viitteellinen ja antaa suuntaa arvioinnille pidemmällä aikavälillä.

Toinen suunnitelma on vuosikohtainen, joka on yksityiskohtaisempi ja toimintaa tiukemmin sitova. Nelivuotissuunnitelma toimii vuosisuunnitelman pohjana ja sillä haetaan yleensä arviointiin kattavuutta, jotta kaupungin toiminta ja talous tulisi olennaisimmilta osin kaikilta hallinnonaloilta arvioiduksi. Lähtökohtana voi olla kaikkien kaupungin kohteiden arviointi tai vain olennaisimpien. Vuosisuunnitelmaan poimitaan pääsääntöisesti vielä nelivuotissuunnitelmassa arvioimattomia aiheita, jotka ovat kunnan toiminnan ja talouden kannalta merkittäviä ja ajankohtaisia.

**Tampereen** (23.02.2015) haastattelussa huomio kiinnittyi enemmän vuosisuunnitteluun, jonka laatiminen käynnistyy välittömästi arviointikertomuksen valmistuttua. Vuosisuunnitelma pyritään saamaan valmiiksi kesäkuussa ja siihen pyritään ottamaan muuten ajankohtaisien sekä keskeisien aiheiden lisäksi myös noin 10 kohdetta kuntakonsernista. Arviointisuunnitelma nähtiin Tampereella erittäin tärkeäksi työvaiheeksi:

*Ja sehän (suunnittelu) käynnistyy oikeastaan välittömästi sitten kun arviointikertomus on valmistunut. Heti aloitetaan sen seuraavan suunnittelu, että se on kuitenkin semmoinen, että mitä enemmän siihen pystyy paukkuja panemaan niin se maksaa takasin sitten siinä vuoden aikana.*

Tampereella pidetään päivän mittainen palaveri lautakunnan kanssa, jossa sovitaan vuoden arviointikäynnit ja saatetaan myös kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita (esimerkiksi kielen asiantuntijaa). Varsinaisia arviointikäyntejä pyritään sopimaan jo ennen juhannusta, koska kaupungin viranhaltijat ovat kiireisiä eikä aikoja ole aina helppoa varaila. Kokouksia on melko paljon ja myös edellä mainittu tilaaja-tuottaja -malli tuo niiden suunnitteluun lisää työtä, koska monia asioita joutuu suunnittelemaan tarkemmin.

Arviointisuunnitelman ja –käyntien sopimisen jälkeen Tampereella aletaan valmistelemaan kokouksia ja hakemaan niihin taustatietoa, vaikkakin ajankohtaisia



aiheita voidaan nostaa nopeamminkin arvioinnin kohteeksi. Arviointikäyntien valmistelussa käytetään tukena kysymyspohjaa, jota mukautetaan kulloisenkin arviointikohteen mukaan.

Tampereella ollaan parhaillaan myös luomassa ja uudistamassa laatukäsikirjaa, jolla pyritään parantamaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyötä. Tänä vuonna (2015) tarkoituksena on ollut myös kokeilla muutamaa uutta työskentelytapaa, joissa lautakunnan jäseniä on ollut tarkoitus ottaa mukaan kokousten järjestämisen ja suunnittelun pohjatöihin sekä haastatteluihin. Laatukäsikirjan tavoitteena on, että viranhaltijat onnistuisivat integroimaan lautakunnan jäseniä paremmin arviointityöhön.

**Jyväskylässä** (haastattelu 24.02.2015) arviointityön suunnittelua luonnehdittiin ”väljäksi”, jonka tukena käytetään myös tilintarkastussuunnitelmaa. Vuosikohtaisen suunnitelman laadinta alkaa jaostojen kanssa kesälomien jälkeen:

*Jokaisen jaoston kanssa katsotaan erikseen, että onko puheenjohtajilla jotain toiveita ja ajatuksia ja tehdään semmoinen varsin väljä suunnitelma (muutama ranskalainen viiva tyyliin). Että ei se ole sen kummoisempi se suunnitelma. Siinä on nyt lähinnä lueteltu ne asiat, mitä ajattelemme että vuoden aikana voisi tehdä.*

Suunnitteluvaiheessa ei tehdä haastatteluja, mutta lautakunnan ja jaostojen arviointikäyntien suunnittelu alkaa vuosisuunnitelman laadinnan jälkeen. Käyntien suunnitteluun liittyen pohdintaa on ollut muun muassa siitä, että tulisiko arviointikäyntien kohteille lähettää kattavasti kysymyksiä etukäteen vai ei. Tällä hetkellä kysytään etukäteen, että esitelmää talousarvion luvut, toteuma ja arvio siitä, miten kuluva vuosi tulee menemään.

Arviointisuunnitelmien laadinta on toisaalta Jyväskylässä viranhaltijanäkökulmasta vain viranhaltijaa itseään varten, koska muita viranhaltijoita ei ole mukana tekemässä arviointityötä. Kysyessäni toiminnan kehityskohteista, nähtiin suunnitelmallisuus toisaalta haasteena ja toisaalta kuitenkin mahdollisuutena parantaa lautakunnan työskentelyä:

*”No jos nyt ajatellaan tätä lautakunnan työtä, niin ehkä semmoinen suunnitelmallisempi, mutta niin kuin sanoin, niin sehän on paljon minusta kiinni. Minä en ole niin kauhean hyvä niissä.”*

**Oulussa** (25.02.2015) Vuosisuunnitelmaan tulevia arviointiaihteita pohditaan muun muassa sen pohjalta, että mitä päätöksiä on tehty, mikä on ajankohtaista, mikä on ”ajassa liikkuvaa” sekä mitä strategiassa ja talousarviokirjassa on edellytetty. Vuosisuunnitelmaan voi tulla myös nopeammin aiheita kuin mitä puitesuunnitelmaan on kirjattu.

Vuosikohtaisen suunnittelun laadinta tapahtuu Oulussa kaksivaiheisesti. Ensin tehdään karkeampi suunnitelma ”työpöydän ääressä”, minkä jälkeen tehdään täsmennetympi suunnitelma, jossa katsotaan keitä kuullaan, missä käydään, mitä muuta tietoa vielä tarvitaan ja minkälaisia tiedonhankinnan keinoja tullaan käyttämään. Vuosisuunnittelun tarkempaan vaiheeseen kuuluu myös toteuttamissuunnitelman laadinta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti, että mitä asioita mistäkin kohteesta arvioidaan. Toteuttamissuunnitelman yhteydessä muodostetaan myös arviointikysymykset ja määritellään arviointikriteerit. Vuonna 2014 Oulussa päätettiin syyskuussa, että missä kaikkialla lautakunta tai jaostot käyvät vierailemassa.

Oulun arviointityön suunnitteluun vaikuttaa myös se, että arviointityöhön pyritään valitsemaan vuosittain erilaisia teemoja (em. riskienhallinta). Toisaalta suunnitteluun vaikuttaa myös laajemmat arvioinnit, joiden valmistelu aloitetaan jo arviointivuotta edeltävän vuoden kesällä. ”Normaalin” vuosisuunnittelun jälkeen syksy eletään aikalailla suunnitelman mukaan ja toteutetaan suunniteltuja käyntejä.

Oulun haastattelussa nousi esille myös arviointityön suunnitteluun liittyviä haasteita. Ensinnäkin suunnittelu tulisi toteuttaa niin, että löydettäisiin mahdollisimman olennaiset arviointiaiheet kuntalaisten ja valtuutettujen kannalta. Toisaalta suunnitelma tulisi tehdä myös niin, että pystyttäisiin tekemään mahdollisimman syvällisesti arviointeja, jotta ne tuottaisivat lisäarvoa valtuutetuille ja toisaalta myös arviointien kohteille. Lisäksi arviointitiedonhaun suunnittelemisen haasteena voi olla ajankohtaisen tiedon löytäminen. Tarjolla olevat tiedot (em. Elinkeinoasioiden tilastotiedot) ovat usein edelliseltä vuodelta, jolloin käytettävissä oleva ajankohtainen tieto on usein arviointikohteen itsensä tuottamaa.

**Lahdessa** (haastattelu 26.02.2015) vuosisuunnitelma laaditaan nelivuotissuunnitelman pohjalta niin, että viranhaltijat päättävät lautakunnan kanssa sen sisällöstä. Toukokuussa

hyväksytään kokoukset syksystä seuraavan vuoden tammikuuhun saakka. Vuosisuunnitelmaa luonnehdittiin Lahdessa melko sitovaksi:

*”Kyllä me kohtuullisen orjallisesti mennään sen suunnitelman puitteessa. Että ei siitä paljoa ole tarvinnut, että ne säännöt mitkä sovitaan niin kyllä kaikki on toteutuneet. Että ei ole jätetty kyllä koskaan väliin mitään.”*

Lahdessa nousi esiin lisäksi mielenkiintoinen yksityiskohta lautakunnan ja jaostojen kokousten suunnitteluun liittyen. Lahdessa on nyt nimittäin menossa toinen valtuustokausi niin, että kokouksia suunnitellessa jätetään osa kokouksien aiheista nimeämättä. Näin arviointiprosessiin saadaan joustoa ja reagointikykyä eikä suunnitelmaa tarvitse ottaa myöhemmin kokonaan käsittelyyn:

*Meillä aina jätetään tietoisesti pari kokousaihetta auki sekä lautakuntaan että jaostoon, että sitten, jos vuoden aikana tulee jotain mielenkiintoista niin voidaan nopeasti lähteä ja ottaa se asia käsittelyyn. Siinä mielessä se helpottaa, että ei tarvitse lähteä koko sitä suunnitelmaa käsittelemään uudestaan muuten kuin että päätetään, mikä on sen kokouksen aihe.*

**Espoossa** (haastattelu 27.02.2015) nelivuotissuunnitelman laatiminen kestää noin kaksi viikkoa ja se aloitetaan kuulemalla lautakuntaa. Ensimmäisen lautakunnan kokouksen jälkeen viranhaltijat alkavat suunnittelemaan A3-kokoista Excel –taulukkoa, johon on jaettu toimialoittain ideoita. Viranhaltijoiden pohjatyön jälkeen pidetään vielä toinen lautakunnan kokous, jossa esitellään ja viimeistellään viranhaltijoiden valmistelutyön tuloksena syntynyt valmiimpi A3-kokoinen Excel –taulukko. Nelivuotissuunnitelman jälkeen laaditaan vuosikohtainen suunnitelma, joka tehdään toukokuussa ja ennen kesälomia sovitaan jo ensimmäisiä arviointikäyntejä.

Haastattelussa tuli ilmi myös se, että arvioinnin suunnittelussa kokemuksesta on paljon apua, koska kokeneempi arvioija osaa suunnata työtä jo valmisteluvaiheessa paremmin ja vastaamaan lautakunnan kysymyksiin:

*”Tämä työ on oikein semmoista, että kokemus on kaikki eduksi. Että paljon joutuu käyttämään sen valmistelijan aivoituksen kautta näitä asioita. Kun tämä on semmoista työtä, että tähän ei valmista mallia ole.”*

Vuosisuunnitelmaa seurataan yleensä melko tarkkaan, mutta Espoossa lautakunnalta tulee viranhaltijoille jonkin verran myös pieniä ja suunnittelemattomia selvityspyyntöjä, joihin viranhaltijat pyrkivät vastaamaan pitkin arviointivuotta. Lisäksi ulkoisen tarkastuksen yksikköön tulee ”aika paljonkin” yhteydenottoja kuntalaisilta, joiden perusteella viranhaltijat ovat yhteydessä toimialojen asiantuntijoihin ja vastaavat myös niistä lautakunnalle sekä kysymyksen esittäjälle. Ideana tämän kaltaisten pienempien selvitystöiden tekemisessä on se, ettei asioista jää elämään väärää tietoa.

**Helsingissä** (haastattelu 09.03.2015) neljän vuoden suunnitelmaan laaditaan aihesalkku, jossa on arviointiaiheita jo hieman jaoteltuna eri vuosille. Kulloisenkin vuosisuunnitelman aiheista tulee noin 25-50 -prosenttia nelivuotissuunnitelman aihesalkusta.

Nelivuotissuunnitelman ei nähty vaativan erityistä kehittelyä ja vuosisuunnittelu nähtiinkin arvioinnin kannalta tärkeämpänä. Vuosisuunnitelmassa on nimetty jokaiselle arviointikohteelle vastuuhenkilöt sekä työryhmät, jotka voivat olla pareja tai isompia kokoonpanoja. Vuosisuunnitelmassa lähtökohtana on sen muuttumattomuus ja toisaalta sitovuus:

*Eli ei me aloiteta mitään muuta kuin mikä sisältyy suunnitelmaan. Että tällä arviointisuunnitelmalla samoin kuin tilintarkastuksen puolella tilintarkastussuunnitelmalla on myös sellainen merkittävä rooli, että kun tietojensaantioikeus on kuntalaissa annettu tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle, niin meidän tarkastajat käyttää sitä tietojensaantioikeutta näissä suunnitelmassa olevissa aihepiireissä.*

Viranhaltijoilla on valmistelutyössä välillä runsaastikin vastuuta, mutta Helsingissä nähtiin kuitenkin tärkeänä tehdä suunnittelutyössä yhteistyötä lautakunnan jäsenten kanssa. Viranhaltijoiden toimesta on esimerkiksi pyritty tarjoamaan myös lautakunnan jäsenien käyttöön erilaisia apukeinoja (toteuttamissuunnitelmaa, olennaisuustaulukkoa yms.). Toisaalta Helsingissä nähtiin myös tärkeänä, että valmistelijat pääsevät itse vaikuttamaan omaan työhönsä. Valmistelijat voivat tehdä esimerkiksi myös itse ehdotuksia arviointiaiheista, joita heidän mielestään kannattaisi arvioida.

Varsinainen vuosisuunnitelman laatimisprosessi alkaa kalenterivuoden alussa ja huhtikuun lopussa suunnitelmassa on olemassa jo karkea noin 20 aiheen lista

arviointiaiheista. Arviointiaihe-ehdotusten lopullinen päätyminen arviointisuunnitelmaan ratkeaa moniportaisella tarkistuksella. Esimerkiksi valmistelijan antama aihe-ehdotus tarkistetaan ensin arviointipäällikön tai arviointivastaavan toimesta, minkä jälkeen aihe-ehdotus menee aihealuetta vastaavan jaoston käsiteltäväksi. Lopulta aiheet hyväksytään vielä koko lautakunnan puolesta. Aihe-ehdotusten huolellinen valikoiminen nähtiin tarpeellisenä siksi, että mahdollisimman moni valituiksi tulleista arviointiaiheista päätyisi lopulta myös arviointikertomukseen.

Helsingissä on myös otettu käyttöön ”olennaisuuskriteerit”, joiden mukaan aiheita karsitaan edellä mainitulla monivaiheisella ja –tasoisella tavalla. Valittujen arviointiaiheiden tulee olla (kuten talousarviossa, tulosbudjetissa ja toimintasuunnitelmassa todetaan) tarpeeksi suuria, jotta valtuusto voisi ottaa niihin luontevasti kantaa. Toisaalta aihe-ehdotusten tulisi olla myös arviointikelpoisia. Sen vuoksi niistä tulee aina olla mahdollista luoda kriteerit ja niistä tulee olla saatavilla tietoa. Aihe-ehdotusten tulee olla myös mahdollisia toteuttaa arviointivuoden aikana.

Arvioinnin vuosisuunnitelman yhteydessä ei tehdä haastatteluja (em. Hallintokuntien johtoa) vaan arviointiaiheita etsitään monilla muilla tavoilla. Aihe-ehdotuksia kerääntyy ensinnä kuntalain mukaisesta talousarvion sitovien tavoitteiden arvioinnista. Lisäksi muita esimerkiksi hallintoa, aikaansaannoksia ja määrärahojen käyttöön liittyviä arviointiaiheita tulee monin eri tavoin: valmistelijoiden näkemyksistä, tarkastuslautakunnalta, konsernin tytäryhteisöiltä (tulee korostumaan jatkossa), valtuustokyselyistä, strategiasta, pääkaupunkiseudun yhteisarvioinneista, muista aikaisemmista havainnoista (em. tilintarkastuksesta), aina ajankohtaisista aiheista (em. palveluiden saatavuus), toimintaympäristön seuraamisesta, koulutustilaisuuksista ja yksittäisistä yhteydenotoista tai kanteluista. Lisäksi viime syksynä (2014) Helsingissä haastateltiin valtuustoryhmien edustajia, mistä saatiin noin 40 aihe-ehdotusta.

Arviointiaiheiden pohtiminen ja suunnittelu on Helsingissä monivaiheinen prosessi, joka on osittain myös jatkuvaa. Esimerkiksi valmistelijat miettivät mahdollisia arviointiaiheita jatkuvasti arviointivuoden kuluessa, mutta niin tekevät toisaalta myös lautakunnan jäsenet. Jaostojen vastuut on jaettu Tarkastuslautakunnassa siten, etteivät kaikki luottamushenkilöt osallistu kaikkien aiheiden valmisteluun. Toisaalta ulkoisen tarkastuksen yksikössä on tarjolla sähköinen työtila, jossa luottamushenkilöt voivat seurata toisen jaoston työntekoa.

Helsingissä arviointityön suunnittelua on kehitelty runsaasti viimeisien valtuustokausien aikana. Jokainen yksittäinen arviointiaihe suunnitellaan nykyisin huolella ja niistä tehdään erillinen toteuttamissuunnitelma, jossa muotoillaan tulossopimuksen kaltaiset puitteet arviointityölle. Toteuttamissuunnitelmassa määritellään arviointiaiheille muun muassa tavoitteet, pääkysymykset, resursoinnit, menetelmät ja rajaukset.

Toteuttamissuunnitelma tehdään ennen kesälomille lähtöä ja sen yhtenä keskeisenä ideana on ollut myös luottamushenkilöiden sitouttaminen arviointiaiheisiin. Aiemmin luottamushenkilöiltä on tullut pitkin arviointivuotta aihe-ehtotuksia ja pyyntöjä, mikä on koettu valmistelijoiden taholla työtä häiritseväksi tekijäksi. Nykyisin Helsingissä ollaankin oltu suunnitteluprosessiin varsin tyytyväisiä:

*Meidän arviointikertomus valmistuu huhtikuussa, niin saman aikaisesti on sitten oikeastaan alustavat suunnitelmat olemassa seuraavaa arviointisuunnitelmaa varten ja työt käynnistyy. Tehdään noita arvioinnin toteutussuunnitelmia jo keväällä ennen kesälomia, kun aikaisemmin oli niin, että suunnitelmat tehtiin vasta syksyllä niin nyt tämä rullaa tosi hyvin. Ja me ollaan saatu meidän prosesseista laatupalkintokilpailuista palautetta, kunniakirjaa ja muutenkin ne on hyvin systemaattisesti.*

Arvioinnin (vuosi-) suunnittelu päättyy lopulta siihen, että lautakunta hyväksyy toukokuun alussa vuosisuunnitelman, jossa on reilu 20 arviointiaihetta tulevalle arviointivuodelle. Arviointisuunnitelma on salassa pidettävää tietoa niin kauan kuin arviointikertomusta ei ole julkistettu.

## **5.5 Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi**

Arviointiaineistojen keruutavoissa kaikkia tutkimukseni kohteena olevia kaupunkoja yhdisti se, että yhtenä aineistonkeruutapana on arviointikäynnit. Arviointikäynnit ovat tarkastuslautakunnan tai jaostojen tekemiä vierailuita arviointikohteen luo, joilla on myös viranhaltijoita mukana. Arviointikäyntien lisäksi kaikilla kaupungeilla on myös muita aineistonkeruutapoja, joten käyntien rooli ja merkitys arviointitiedon hankinnassa vaihtelee kaupunkikohtaisesti.

**Tampereella** (23.02.2015) arviointikäynneillä esitellään lautakunnalle ja viranhaltijoille kulloisenkin yksikön tai toimialan toimintaa, valtuustotavoitteita, niihin pääsyä,

organisaatorakennetta, resursseja, taloutta ja muita toimintaa kuvaavia tekijöitä. Arviointikäyntejä valmisteleva työ on tähän asti tehty pääasiassa virkamiestyönä, jolle on hyväksytty tietyt toimintatavat. Erityistilanteissa valmistelutyössä ollaan oltu yhteydessä lautakunnan puheenjohtajan kanssa.

Valmisteltaessa arviointikäyntejä voidaan arviointikäynnin kohteelle lähettää etukäteiskysymyksiä. Tilivelvollisia voidaan myös haastatella viranhaltijoiden toimesta jo ennen arviointikäyntiä. Haastattelut nähtiin tärkeänä aineistonkeruutapana Tampereella:

*”No tietysti asiasta saa aina paljon paremman, selkeämmän ja syvemmän kuvan jos haastattelee henkilöä.”*

Tähän asti lautakunnan jäseniä ei ole ollut mukana etukäteishaastatteluissa, mutta heitä on suunniteltu jatkossa otettavan mukaan. Myös arvioitavan yksikön henkilöstöä on pohdittu otettavan tapauskohtaisesti mukaan, jotta kohteesta saataisiin vielä monipuolisempi kuva.

Arviointityön tiedonhankinnassa nähtiin tärkeänä pitää luottamukselliset välit eri kaupungin toimijoihin, jotta tietoa saataisiin mahdollisimman sujuvasti. Esimerkiksi Tampereen tarkastuslautakunnalla ei ole konserniyhtiöissä tiedonsaantioikeutta, mutta tietoa saadaan yleensä heiltäkin enemmän kuin mitä arviointikertomukseen voidaan kirjoittaa. Yleisesti konserniyhtiöistä arviointikäynneillä saatava tieto on kuitenkin enemmänkin sen luonteista, mitä julkisista rekistereistäkin voisi saada.

Tampereella on kuitenkin käytössä myös muita tiedonhankintatapoja kuin haastattelut ja arviointikäynnit. Aineistonkeruutapoja on hyväksytty arviointityötä kuvaavassa peruskirjassa, jota ollaan uusimassa laajemmaksi laatukäsikirjaksi. Peruskirjassa kuvatuissa aineistonkeruutavoissa pyritään kuitenkin jo tällä hetkellä monilähteisyyteen. Tiedonhaussa lähdetään liikkeelle valtakunnallisista tavoitteista, joita verrataan kaupungin strategiaan.

Tampereella tietoja haetaan haastattelujen ja arviointikäyntien lisäksi esimerkiksi tilastokeskukselta, asiakas- ja työtyytyväisyyskyselyistä, kuusikkokuntavertailuista, kehyskuntien kanssa yhteisistä arvioinneista sekä omasta toiminnanohjausjärjestelmästä (SAP). Myös arvioijien omia verkostoja voidaan mahdollisuuksien mukaan hyödyntää tiedonhaussa. Aineistonkeruutapoihin vaikuttaa lisäksi myös arvioitavan kohteen koko.

Esimerkiksi pienemmistä arviointikohteista ei ole tarjolla yhtä runsaasti tietoa, jolloin joudutaan hyödyntämään yleisempiä tietoja ja suhteuttamaan arviointikohdetta niihin.

Tampereen arvioinnin tiedonhankinnassa pyritään myös hyödyntämään tilintarkastajan tuottamaa tietoa. Tilintarkastajan kanssa sovitaan jokaisena arviointivuotena, että tarkastuslautakunnalla on ainakin yksi arviointikohde, jonka myös tilintarkastaja tarkastaa. Tilintarkastuksen ja arviointityön nähtiin Tampereella täydentävän toisiaan muun muassa siksi, että tilintarkastus tapahtuu ennen arviointia, jolloin sieltä saadaan hyödyllistä aineistoa arviointityöhön.

Lisäksi Tampereella on pyritty tekemään muusta arviointityöstä poikkeavia poikkihallinnollisia tai immateriaalisia arviointeja. Tämän kaltaisia arviointeja on asetettu tekemään tutkimuskoordinaattori ja arviointi on luonteeltaan sen kaltaista ettei siihen sovi lautakunnan käynnit vaan työ ja tiedonhaku tapahtuu enemmän yksilötyönä ja tuodaan vasta valmiimpana tarkastuslautakuntaan. Aihe-esimerkkinä sain päästöjen vähentämisen arvioinnin Tampereen kaupungissa.

**Jyväskylässä** (24.02.2015) arviointikäynnit ovat keskeinen tiedonhankinnan tapa eikä varsinaisia tiedonhankinnan teknisen toteutuksen menetelmiä oikeastaan tunnistettu:

*”Mutta kun tässä sanotaan nämä tiedonhankinnan teknisen toteutuksen menetelmät, niin en minä tunnista tätä että me tehtäisiin tällaisista oikeastaan ollenkaan. Että kyllä se aineisto kerääntyy sieltä tasekirjasta ja niistä käynneistä.”*

Lautakunnan ja jaostojen jäsenten aktiivisuuden nähtiin vaikuttavan arviointikäynneiltä saatuun tietoon. Tällä hetkellä Jyväskylässä on aktiivinen lautakunta, joten tilanne nähtiin hyvänä. Kerätystä arviointitiedosta noin 60-40-prosenttia muodostuu arviointikäynneiltä kerätyistä muistioista ja noin 30-40-prosenttia tulee tilinpäätöstiedoista ja toimintakertomuksesta. Lisäksi jaostojen jäsenet seuraavat substanssilautakuntien pöytä- ja esiintymiskirjoja.

Arviointikäynneillä Jyväskylässä mennään yleensä tutustumaan toimintaan sellaiseen kohteeseen, jossa ei ole vielä käyty. Arviointikäyntien sisältöä minulle kuvailtiin muun muassa seuraavanlaisesti:



*”Siellä aina tietysti sitten esitellään toimintaa ja sitten yritetään nostaa niitä heille tärkeitä asioita heidän arjessa ja heidän päivittäisessä työssä olevia ongelmia tai hyviä juttuja.”*

**Oulun** (25.02.2015) arviointikäyntien valmistelussa yhtenä olennaisena osana on kaupungin tarkastajan tai reviisorin vierailu tulevassa arviointikäynnin kohteessa. Arvioija haastattelee kohteessa viranhaltijaa sekä kertoo etukäteen, että mistä on kyse ja minkälaisiin vastauksiin tulisi lautakunnalle voida myöhemmin vastata. Haastattelu nähtiin tärkeänä tiedonhankintatapana myös Oulussa.

Oulussa nähtiin myös tiedonhaun rajaaminen tärkeänä, jottei se kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Toisaalta laajalla tiedonhaulla pyritään varmistamaan riittävän aineiston saaminen johtopäätösten tueksi. Oulussa käytetään kuitenkin tilinpäätöstietojen ja arviointikäyntien lisäksi myös useita muita aineistonkeruutapoja, joihin tutustuakseni minua kehoitettiin katsomaan tarkastuslautakunnan hyväksymiä arviointiperiaatteita (vuosille 2013-2016). Arviointiperiaatteissa tiedonhaku on määritelty seuraavasti:

*”Arvioinnin tietoperustana ovat tarkastuslautakunnan ja sen jaostojen käynneillä ja tapaamisissa saadut tiedot ja tehdyt havainnot, ulkoisen tarkastuksen yksikössä tehdyt tarkastukset ja selvitykset sekä toimintakertomustiedot, kaupungin yksiköissä laaditut raportit ja muu niiden asiakirja-aineisto. Lisäksi ovat käytössä tilintarkastajan raportit. Tietolähteinä käytetään myös asukas- ja asiakaskyselyjen tuloksia sekä valtakunnallisia selvityksiä ja vertailuja, erityisesti suurten kaupunkien vertailutietoja. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa pyytää asianomaisilta yksiköiltä arvioinnin kohteena olevista asioista tietoja tai selvityksiä kirjallisina. Tarkastuslautakunta voi teettää erillisiä selvityksiä ulkopuolisilla asiantuntijoilla, mikäli se katsotaan perustelluksi lautakunnan perustehtävän kannalta.”* (Oulun tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteet vuosille 2013-2016, 3)

**Lahdessa** (26.02.2015) arviointikäyntejä aletaan suunnittelemaan viranhaltijoiden toimesta noin 2-4 viikkoa ennen varsinaista lautakunnan tai jaoston käyntiä. Viranhaltijat keräävät kokouksiin valmistelevaa aineistoa sekä tietoa valtuuston asettamista tavoitteista. Varsinaista arviointikäyntiä voisi kuvata seuraavasti:

*”Kysytään, että mikä on heidän näkemys siitä, että miten he ovat onnistuneet ja pystyneet hoitamaan tehtävänsä ja tutustutaan siihen toimintaan, että miten se toimii siitä lähtien kun asiakas saapuu.”*

Arviointi on Lahdessa lähtökohtaisesti jälkikäteistä, mutta jokaisen arviointikäynnin jälkeen viranhaltijat pysähtyvät hetkeksi miettimään, että mitä arviointikäynniltä jäi mieleen. Arviointikäynnin jälkeen viranhaltijat alkavat lisäksi keräämään myös muuta tietoa arviointikohteesta. Tällaista tietoa ovat muun muassa kaikki vertaavuustiedot (em. suhteessa muihin kaupunkeihin), toiminnanohjausjärjestelmässä olevat tiedot sekä asiakastyytyväisyyskyselyt. Erilaisia tilastotietoja pyritään hyödyntämään tiedonhaussa mahdollisimman hyvin. Lisäksi Lahdessa on alettu viimeaikoina kuulemaan myös substanssilautakuntien puheenjohtajia sekä arviointikohteen henkilöstön edustajia.

**Espoossa** (27.02.2015) arviointitietoa haetaan pelkästään Espoota koskevien arviointien lisäksi pääkaupunkiseudun yhteisarviointeihin, joihin osallistuu Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen. Pääkaupunkiseutuarvioinnit ovat lähteneet tarpeesta arvioida seudulla vallitsevia yhteistoimintoja, kuten ympäristöasioita, HSY & HSL, SOTE ja muita sellaisia toimintoja, joita yksittäinen kaupunki ei pysty riittävän kokonaisvaltaisesti arvioimaan. Eri kaupunkien tiedonsaantioikeudet täydentävät toisiaan niin, että arviointitietoa saadaan riittävän kattavasti.

Espoossa arviointikäyntejä edeltää viranhaltijoiden mahdollisimman kattava etukäteisperehtyminen. Ennen lautakunnan tai jaostojen arviointikäyntejä viranhaltijat pitävät etukäteiskokouksen, jossa mietitään arviointikohteen viranhaltijoiden kanssa, että ketä arviointikäynnille kutsutaan, mitkä ovat arviointikohteessa olennaisimpia asioita, mitkä ovat ajankohtaisia haasteita sekä mitä mahdollisten haasteiden eteen pyritään tekemään, miten arviointikohteen tavoitteet on asetettu, ollaanko tavoitteita saavuttamassa tai saavutettu, ollaanko pysytty talousarviossa ja onko arviointikohteessa ollut organisaatiomuutoksia.

Edellä mainituilla esimerkin omaisilla tavoilla valmistellaan myös arviointikohteen viranhaltijoita kertomaan olennaisia asioita lautakunnalle tai jaostoille ja toisaalta pystytään hallitsemaan arviointikäynnin ajankäyttöä. Varsinainen aineistonkeruu aloitetaan selvittämällä arviointikohteen luonnetta esimerkiksi niin, että selvitetään mitä eri taseisia tavoitteita arviointikohteelle on asetettu (valtakunnallisia, valtuustotaseisia,

lautakuntatasoisia). Arviointikohteesta on tarpeellista myös selvittää, että mitä laki, asetukset ja valtakunnalliset suositukset kertovat arviointikohteesta. Lisäksi aiempien vuosien tilinpäätöksiä ja nykyistä sekä toisaalta myös uusinta talousarviota ja tilinpäätöstä on hyödyllistä verrata toisiinsa.

Vaikka haastattelut ja arviointikäynnit ovat myös Espoossa tärkeitä, niin haastattelussa nousi esiin myös se, ettei mikään aineistonkeruutapa riitä yksistään varsinkaan laajemmissa arvioinneissa:

*”Mikään keino ei varsinkaan tämmöisessä laajemmassa ja haasteellisemmassa arvioinnissa (niin kuin tuo äskeinen esimerkki noista mielenterveyspalveluista) yksittäin riitä.”*

Esimerkiksi haastatteluilla nähtiin mahdollisena saada syvällistä tietoa, jota ei ehkä muuten ole tarjolla. Toisaalta tilastojen ja vertailujen avulla pystytään suhteuttamaan arviointikohdetta, mutta tilastoja tulisi vielä osata tulkita oikein. Tiedonhankinnassa hyödynnetään lisäksi muun muassa tilinpäätöstietoja, toimintakertomusta, lautakuntien esityslistoja ja pöytäkirjoja, kuusikkokuntavertailuja, kuntaliiton tuottamaa materiaalia sekä muuta kaupungin asiakirjatuotantoa. Arviointityössä nähtiin tärkeänä pitää huoli monilähteisyydestä sekä siitä, että arvioija pystyy hahmottamaan arvioitavan kohteen kokonaisuutena.

Myös **Helsingin** haastattelussa (09.03.2015) korostui monilähteisyyden merkitys arviointitiedon keruuvaiheessa. Helsingin arvioijilla on käytössään ”kaikki tutkimuksen teossa hyväksi todetut menetelmät”. Lisäksi myös Helsinki osallistuu pääkaupunkiseutujen yhteisarviointeihin, joten arviointitietoa haetaan myös ”rajat ylittävistä” arviointikohteista ja -aiheista. Pääkaupunkiseudun yhteisarvioinnit nähtiin Helsingissä tärkeänä tiedonhankintatapana.

Lautakuntien jäsenien kannalta myös Helsingissä on toisaalta arviointikäyntejä hallintokuntiin. Lautakuntien arviointikäynnit on myös jo etukäteen rajattuja:

*”Niin että ne käynnit eivät ole tutustumiskäyntejä, vaan ne liittyy aina johonkin arviointiaiheeseen ja sitten se on yksi tiedonhankintaväline kanssa.”*

Helsingissä arviointitietoa kerätään käyntien lisäksi monilla eri tavoilla, joista esimerkkinä mainittakoon erilaiset haastattelut, kyselyt ja kaupungin itse tuottama

materiaali. Lisäksi Helsingin kaupungilla on oma tietokeskus, joka tuottaa tutkimuksia, tilastoja ja muita arviointiaineistona hyödyntämiskelpoisia aineistoja. Aineiston määrää ei nähty Helsingissä ongelmana, joten huomio onkin kiinnittynyt sen hyödyntämiseen:

*”Semmoinen nyrkkisääntö on, että sellaista tietoa ei pidä kerätä uudestaan, mitä on jo olemassa.”*

Helsingissä aineistonkeruussa tähdätään vuosiakatauluun eikä yli vuoden mittaisia arviointeja tehdä, paitsi seuraamalla strategian etenemistä vuosikohtaisesti valtuustokauden kuluessa. Aineistonkeruu on lisäksi muuttunut Helsingissä niin, että sähköisiä lähteitä pyritään hyödyntämään kokoajan entistä enemmän.

## 5.6 Arvioinnin raportointi

**Tampereella** (haastattelu 23.02.2015) arviointityön raportointi tapahtuu kahdessa osassa. Arviointikertomuksessa esitellään kattavasti vuoden arviointityön tuloksia. Lisäksi Tampereella raportoidaan syksyllä välitilinpäätöksen yhteydessä kevyempi katsaus kaupungin toiminnasta ja taloudesta.

Arviointikertomuksen laatiminen aloitetaan työstämällä arviointikäynneiltä kertyneitä muistioita sekä muuta vuoden aikana kerättyä materiaalia. Vuoden aikana kertynyttä materiaalia täydennetään lisäksi vielä viimeiseksi käyttöön saaduilla tilinpäätöstiedoilla. Tampereen arviointikertomuksessa raportoidaan lisäksi aina myös lyhyesti aiempien arviointien vaikuttavuutta.

Arviointikertomuksen sisällöstä päättää lopulta tarkastuslautakunta, jonka kanssa keskustelua syntyy erityisesti sanamuotojen valinnoista. Tampereen raportoinnissa on kuitenkin pyritty pitämään huolta oman roolin pitämistä puolueettomana arvioijana eikä ”ongelmia” siis pyritä ratkaisemaan oikein tai väärin -menetelmällä vaan tuomalla asioiden eri puolia esille:

*”Ja tietysti meidän tulee sitten muistaa se, että me ei olla mikään operatiivinen toimija eli semmoisia operatiivisia ohjeita ei voida antaa.”*

Tampereen välitilinpäätösarviointi on huomattavasti varsinaista arviointikertomusta suppeampi ja siinä huomio kiinnittyy lähinnä ”muutamain” tavoitteeseen kerrallaan. Välitilinpäätöksessä arviointi keskittyy siihen, miten tilikaudella ollaan menossa

eteenpäin ja arvioidaan sellaisia tavoitteita, jotka eivät välttämättä ole toteutumassa. Välitilinpäätöksen yhteydessä arvioidaan yleisesti strategian ja talouden toteumaa ja kommentoidaan, miten toteutumassa olemattomiin tavoitteisiin voitaisiin reagoida.

Välitilinpäätösarviointi miellettiin myös tietyllä tapaa ennakoivana arviointina, koska sen huomio kiinnittyy tavoitteisiin, jotka eivät näytä olevan toteutumassa. Tällaisissa tilanteissa Tampereella saatetaan esimerkiksi nostaa vastuullisten viranhaltijoiden näkemyksiä esiin, mikäli heidän näkemyksensä olisi esimerkiksi, että resursseja tai henkilöstöä tulisi lisätä johonkin. Välitilinpäätöksessä saatetaan arvioida lisäksi myös toiminnalle ja taloudelle asetettuja tavoitteita.

Välitilinpäätöksen ajoituksesta, roolista ja muuten raportoinnin määrästä ajateltiin Tampereella muun muassa seuraavasti:

*Sehän se tässä on koko toiminnassa tavoitteena, että kehitetään toimintaa. Ja siinä mielessä minusta se on ihan hyvä että siinä (välitilinpäätös) vaiheessa puututaan tällä tavalla, mutta sitten se, että missä määrin sitä voisi lisätä, niin minä luulen, että tämä organisaatio on varmaan ihan saa varmasti muutoinkin käsiteltäväkseen asioita ja asioita tulee tietoon.*

**Jyväskylässä** (haastattelu 24.02.2015) kaikki arviointityön raportointi sisällytetään arviointikertomukseen, jota viranhaltija valmistelee lautakunnan kanssa yhteistyössä. Arviointikertomuksen laatimisprosessia on ajateltu viimeaikoina kehittää siten, että se etenisi enemmän viranhaltijälähtöisesti. Ajatuksena on ollut, että viranhaltija laatisi kertomuksesta ensin itsenäisemmin luonnoksen lautakunnalle, minkä jälkeen arviointityötä jatkettaisiin lautakunnan kanssa yhdessä.

Raportointia on pyritty kehittämään viime vuosina ja esimerkiksi viime vuonna arviointikertomuksessa nostettiin esille kehitettävien asioiden lisäksi myös hyviä suorituksia, joita voisi hyödyntää myös muualla kaupungin ja konsernin toiminnassa. Viranhaltijalla oli myös tiedossa, että kaupungin valtuusto toivoisi lisää raportointia arviointityöstä. Lisäraportointi nähtiin Jyväskylässä mahdollisuutena lisätä vuoropuhelua valtuuston kanssa, muttei sitä ole tähän asti vielä tehty.

Toisaalta pohdintaa herätti myös arviointikertomuksen sisällölliset asiat. Arviointikertomusta pyritään Jyväskylässä tiivistämään. Osa lautakunnan jäsenistä

haluaisi lausua arviointikertomuksessa jokaisesta arviointikohteesta jotain, mutta viranhaltijan mielestä silloin vaarana olisi se, että olennaisimmat ja suurimmat asiat hukkuisivat tai menisivät sekaisin pienempien ja epäolennaisempien seikkojen kanssa.

Arviointikertomuksen kehittämistä puhuttaessa nousi erityisesti esiin se, että kertomuksesta haluttaisiin kehittää sellainen, että mahdollisimman moni lukija osaisi jo ensimmäisellä lukukerralla löytää sieltä nopeasti kaikkein olennaisimmat asiat. Esimerkiksi sellainen tapa nähtiin kyseenalaisena, jossa kaikki valtuustotavoitteet luetellaan ja niiden toteutumista havainnollistetaan ”liikennevalomaisesti” (punainen = ei toteutunut, keltainen = ei voitu arvioida, vihreä = toteutui).

Arviointikertomuksen kehittämistä haastattelussa nousi esiin idea, että kertomuksessa voitaisiin ottaa kantaa vain olennaisimpiin asioihin:

*Minun mielestä siinäkin voisi miettiä, että eikö se nyt riitä, että otetaan sieltä ne ongelmallisimmat tai parhaiten toteutuneet ja mietitään, miten ja miksi onnistuttiin ja miksi ei onnistuttu. Ja yritettäisiin siinä sitä olennaista, mikä olisi kaupungin kannalta iso asia, niin siihen enemmänkin otettaisiin kantaa.*

Myös Jyväskylässä haluttiin korostaa lautakunnan objektiivisuutta eikä arviointikertomuksessa siten vaadita tai edellytetä mitään vaan käytetään lievempiä sanamuotoja. Arviointikertomuksen kehittämistä puhuttaessa keskustelua herätti myös tavoitteiden asettaminen, johon tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota arvioinnissa. Olisi tärkeää miettiä, että ovatko tavoitteet alunperinkään olennaisia ja mittaavatko ne jotain toiminnasta. Viranhaltijan toiveena oli myös, että asioita peilattaisiin jatkossa enemmän kaupungin strategiaan ja pyritäisiin raportoimaan toiminnan vaikuttavuudesta.

**Oulussa** (haastattelu 25.02.2015) arvioinnin raportointi on jaettu kahteen osaan, joista toinen on arviointikertomus ja toinen on välitilinpäätösarviointi. Tarkastuslautakunta antaa välitilinpäätöksen yhteydessä valtuustolle muistion, jonka valtuusto käsittelee syyskuussa:

*Mutta se on ehkä kehittymätön sillä tavalla, että siinä on aika paljon vain koottu toteutunutta tilannetta, mutta on myös pyritty kertomaan, että missä näyttää siltä, että tavoitteet eivät tällä hetkellä toteudu ja mihin pitäisi tällä hetkellä kiinnittää huomiota.*

Oulun tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteiden (2013-2016) mukaan välitilinpäätöksen arviointiraportin painopisteitä ovat tarkastuslautakunnan arviointikohteiden talouden ja toiminnan tilat sekä niitä koskevat ennusteet. Lisäksi arviointiraportissa voidaan tarkastella vuosittaiseen lautakunnan toimintasuunnitelmaan sisältyvien arviointiteemojen tilannetta kesken vuoden, mutta lautakunnan tulisi päättää niistä erikseen. (Arviointiperiaatteet 2013-2016, 3)

Arviointikertomus on välitilinpäätöksen yhteydessä annettavaa arviointiraporttia huomattavasti kattavampi. Arviointikertomus on toisaalta Oulussa nähty lautakunnan jäsenten osalta liian pitkänä, minkä vuoksi sitä tulisi tiivistää. Tiedon tiivistämisessä haasteena nähtiin riittävän tietoperustan säilyttäminen vaikka kertomusta sivumääräisesti tiivistettäisiinkin. Yhtenä vaihtoehtona tiivistämiseen nähtiin, että jokaisesta arviointikohteesta voitaisiin ottaa kertomukseen vain keskeisimmät asiat.

Oulun vuosille 2013-2016 hyväksytyjen arviointiperiaatteiden mukaan arviointikertomuksessa esitetään tarkastuslautakunnan havainnot ja näkemys talouden tilasta sekä tavoitteiden toteutumisesta, joilla tarkoitetaan pääprosesseille (liikelaitoksille, konsernipalveluille ja kaupungin tytäryhteisöille) asetettuja tavoitteita. Arviointikertomuksessa esitetään lisäksi vuosittain näkemys siitä, ovatko toiminnan tulokset strategisten tavoitteiden mukaisia. Laajemmissa arvioinneissa esitetään myös lautakunnan näkemys kaupunkistrategian tavoitteiden sisällöstä ja toteutumisesta. Arviointikertomuksen raportoinnissa mielenkiintoinen yksityiskohta oli myös se, että tarkastuslautakunta laatii arviointikertomuksesta myös tiedotusvälineille jaettavan tiedotteen.

**Lahdessa** (haastattelu 26.02.2015) arviointikertomusta aloitetaan valmistelemaan helmikuussa ja julkistaminen tapahtuu huhtikuussa. Valmisteluvaiheessa vuoden aikana kerättyä aineistoa suodatetaan, tiivistetään ja pyritään nostamaan keskeisimpiä asioita esille. Arviointikertomuksessa ei siis anneta lausuntoa kaikesta vuoden aikana kertyneestä aineistosta vaan pyritään keskittymään olennaisimpiin asioihin. Esimerkiksi, jos toimintakertomuksen tiedot pitävät paikkaansa niin tarkastuslautakunta ei lähde toistamaan kyseisiä tietoja arviointikertomuksessaan, vaan toteaa että tavoitteiden toteutuminen pitää paikkaansa niiltä osin kuin kunnanhallitus on toimintakertomuksessaan kirjoittanut.

Arviointikertomuksen tiivistämistä olisi kuitenkin tarpeen tehdä edelleen. Lahdessa nähtiin, että arviointikertomuksen tiivistämiseen voitaisiin pyrkiä vieläkin paremmalla keskittymisellä kuntalaisen ja valtuutetun kannalta olennaisimpiin asioihin. Kertomuksesta tulisi saada sellainen, jossa kaikki asiat olisivat olennaisia ja toisaalta raportti olisi myös helpommin luettavaa.

*”Että kyllä sen täytyisi hyvinkin tuonne 30 sivuun saada tiivistettyä ja nyt me on päästy jo muistaakseni (viimevuonna) tuommoiseen 50 sivuun.”*

Toisaalta kertomuksen esittämistapoja tulisi myös kehittää. Ideointia oli muun muassa erilaisten tiivistelmien hyödyntämisestä kertomuksessa, jotta kiireisemmät ja kokemattomammakin lukijat saisivat nopeasti sen sisällön ymmärrettävässä muodossa. Lahdessa arviointikertomusta on jaettu paperisessa muodossa 200 kappaletta valtuutetuille sekä kirjastoihin ja vaikka valtuutetut nähtiinkin ensisijaisena arviointikertomuksen kohderyhmänä niin myös kuntalaisten toivottiin lukevan sitä.

Lahden arviointitoiminnan raportoinnista nousi esiin lisäksi muodollisista raporteista poikkeava ajattelumalli. Lahdessa tarkastuslautakunnan arviointikokousten pöytäkirjat pyritään nimittäin julkistamaan pikapuoliin arviointikäyntien jälkeen. Pöytäkirjojen julkisuus nähtiin raportointitapana, johon sisältyy myös ”julkisen luotettavuuden periaate”. Julkisella luotettavuudella tarkoitettiin sitä, että kaupungin viralliset pöytäkirjat ja muut asiakirjat laaditaan sellaisella huolellisuudella, että niiden lukija voi luottaa niissä olevien tietojen oikeellisuuteen. Tiedot vahvistetaan arvioinnin kohteilla samoin kuin arviointikertomukseenkin.

Arviointikertomuksen nähtiin toisaalta myös tulevan usein liian myöhään kunnallisen päätöksenteon kannalta, mikäli toimintaa pyrittäisiin korjaamaan jo kyseisen tilikauden aikana. Pöytäkirjojen julkisuus nähtiinkin Lahdessa ehdottomasti hyvänä asiana sekä ajoituksen että vaikuttavuuden vuoksi:

*Että kyllä me ollaan tiukasti sitä mieltä, että tämä julkisuus on kuitenkin meidän kaveri. Että ei sitä pidä pelätä. Ja se, että se paras vaikuttavuus meidän työn kautta tulee vain sen julkisuuden kautta, että ne asiat tuodaan esiin ja että ne tulee tuoreeltaan esiin.*



Lahdessa arvioinnissa esiin tulleista asioista voidaan lisäksi raportoida valtuustolle jo ennen arviointikertomusta. Näin voidaan toimia mikäli tarkastuslautakunta näkee, että joihinkin asioihin olisi syytä puuttua arviointikertomusta nopeammalla aikataululla. Virallisen muotoisia raportteja annetaan valtuuston käsiteltäväksi vuodessa noin yksi tai kaksi kappaletta (sisältäen arviointikertomuksen).

**Espoossa** (haastattelu 27.02.2015) tarkastuslautakunnalle on vakiintunut arviointikertomuksen lisäksi kaksi muuta raporttia. Arviointivuoden aikana annetut raportit ovat arviointikertomusta huomattavasti suppeampia (noin 6-8 sivua) ja ne keskittyy vuoden aikana esiin nousseisiin kaikkein ajankohtaisimpiin asioihin. Ensimmäinen lyhyempi arviointiraportti laaditaan tammi- heinäkuun seurantaraportin käsittelyn yhteydessä ja toinen tammi- lokakuun toteutumasta.

Seurantaraporttien yhteydessä tapahtuva raportointi on Espoossa jo vakiintunut tapa. Osavuosisiraportoinnissa keskitytään vuoden aikana ajankohtaisimpiin asioihin ja tavoitteiden toteutumiseen. Raporteissa pyritään kiinnittämään huomiota erityisesti sellaisiin tavoitteisiin, jotka eivät näytä olevan toteutumassa.

Espoossa osavuosisiraportoinnilla pyritään ajankohtaisuuteen ja ajatuksia oli vielä esimerkiksi ensimmäisen raportoinnin (syyskuussa) aikaistamisesta, jotta arvioinnissa esiin nousseita tietoja pystyttäisiin vielä paremmin hyödyntämään kaupungin päätöksenteossa. Vuoden aikaisilla arvioinneilla pyritään ”vinkkaamaan” valtuutetuille, että jotain pitäisi tehdä:

*Niin sitten jos se (tavoite) alkaa näyttää jo syyskuussa, että ei sitä ollakaan saavuttamassa niin silloin lautakunta yrittää vinkata valtuustolle, että hei tässä pitäisi jotain tehdä. Me ollaan joskus kirjoitettu ihan suoraankin, että valtuuston pitää joko sitten muuttaa sitä tavoitetta tai antaa sille lisää resursseja, jos se ei näytä toteutuvan näillä tiedoilla. Että ei vain ajeta sinne seinään ja todeta sitten vuoden päätyttyä, että ei toteutunut.*

Espoon arvioinnin raportointiin liittyen nousi esille ajankohtaisuuden lisäksi myös arviointikertomuksen sisällöllinen kehittäminen. Arviointikertomuksen laatimisessa on tunnettu painetta muun muassa siihen, että kertomuksessa tulisi kyetä lausumaan lyhyemmin, napakammin, värikkäämmin, näkyvämmiin ja kuvaavammin asioita ja johtopäätöksiä. Arviointikertomus on Espoossa tällä hetkellä noin 50-sivuinen asiakirja.

Yksi vaihtoehto voisi tiedon jäsentämisessä olla esimerkiksi se, että kertomuksessa keskityttäisiin vähempiin asioihin ja nostettaisiin olennaisimpia asioita vielä enemmän esille. Tällä hetkellä lausunnot annetaan myös sellaisista asioista, joita ei ole voitu arvioida tai joissa lausunto on sama kuin toimialan oma arvio. Näissä asioissa on tyydytty vain toteamaan samat asiat. Toisaalta arviointikertomuksen julkistamisen yhteydessä olisi mahdollista harkita myös tiedotustilaisuuden järjestämistä.

Espoon haastattelussa nousi keskusteluun myös raportoinnin esittämiseen ja viestintään liittyvät valinnat ja teknisen toteutuksen menetelmät. Erityisesti arviointikertomuksen siirtäminen sähköiseen muotoon koettiin haasteita tuovana asiana. Sähköinen raportointi vaatii tietoteknistä osaamista, jotta kertomuksesta olisi mahdollista saada helposti luettava. Esimerkiksi PDF –muodossa oleva dokumentti nähtiin ongelmallisena sen luettavuuden osalta. Lisäksi sähköinen raportointimalli tulisi olla riittävän hyvä jo sen ensimmäisellä käyttökerralla, jottei arvioinnin vaikuttavuus kärsisi siirtymävaiheessa.

Sähköisen raportoinnin haasteena nähtiin erityisesti se, että interaktiivisen asiakirjan kehittäminen ja luominen vaatisi selkeästi jo tietoteknistä osaamista. Arviointityöntekijöillä ei ole lähtökohtaisesti osaamista tämän kaltaisista töistä. Sisällön tuottamisessa arviointihenkilöstöllä nähtiin olevan vahva osaaminen, mutta viestinnällisistä ja tietoteknisistä asioista ei osaamista puolestaan juurikaan ole. Lisäksi ulkopuolisen osaamisen ostamisessa nähtiin haasteena aikataulupaineet.

*”..Me osataan kyllä sisällön puolesta tuottaa sitä tekstiä. Ei se ole ongelma. Mutta just nämä tämmöiset viestinnälliset keinot, että me saataisiin sitä meidän viestiä läpi. Niin siinä puolella se on ihan ammattitaitokysymyskin.”*

Haastattelussa tuli myös esille ideoita sähköisen raportoinnin laatimisesta. Raportin tulisi olla sellainen, että se tyydyttäisi eri tasoisia tiedontarpeita vaivattomasti, mahdollistaisi vaivattoman liikkumisen raportin sisällä ja havainnollistaisi eri kokoisia arviointiaiheita ymmärrettävästi. Ensimmäisellä tasolla voisi olla asiat ”pähkinän kuoressa” ja se tyydyttäisi kiireisen tai asiaan vähemmän perehtyneen lukijan tiedontarpeet. Lisäksi jokaisesta aiheesta tulisi kyetä perehtyä syvällisemmin, jos lukijan tiedon jano niin vaatisi. Viimeisellä tasolla voitaisiin vielä näyttää arviointiaiheesta tehdyt johtopäätökset. Näin raportti voisi palvella erilaisia lukijoita eikä laajaakaan tietomäärää tarvitsisi välttämättä jättää raportista pois.

Espoossa nähtiin raportoinnin haasteena myös kuntalaisten tietoisuuden lisääminen, jolla voitaisiin helpottaa myös valtuutettujen ja luottamushenkilöiden työskentelyä. Tällä hetkellä kuntalaisilta kantautuva tieto voi olla yksittäistenkin ihmisten havainto:

*Koska monestihan se on niin, että noista valtuutettujenkin kannanotoista, kun osaa kuunnella niitä kun on pitkään näissä hommissa ollut, niin kuulee, että ne saattaa olla ihan yksittäistenkin ihmisten esille ottamia asioita...Varmasti hirveän tärkeä (asia), mutta se on kuitenkin se, mitä täällä on 260 000 asukasta vuoden lopussa, niin se on kuitenkin vain sen yksittäisen kuntalaisen näkemys.*

Kuntalaisten tietoisuuden parantaminen nähtiin mahdollisuutena kehittää epäkohtien nousemista esille ja näin valtuutetutkin saisivat kuntalaisilta enemmän tietoa. Myös onnistuneen sähköisen raportin nähtiin olevan mahdollisuus kuntalaisten tiedontarpeen tyydyttämisessä. Sähköisestä raportista voisi olla mahdollista irrottaa lyhyempi ja yksinkertaisempi versio vain kuntalaisille. Näin raportin laatiminenkaan ei vaatisi erityistä lisätyötä.

**Helsingin** (haastattelu 09.03.2015) raportoinnissa nousi esiin tarve kehittää raportointia sähköiseen muotoon. Viestintäsuunnitelman uusimiseen liittyen Helsingissä on oltu yhteydessä myös VTV:on. Arviointikertomuksen sähköistämisen haasteena nähtiin erityisesti sen pituus. Helsingin arviointikertomus on noin 100-sivua pitkä asiakirja, jossa on kustakin arvioinnista muutama sivu jo tiivistettyä tekstiä. Jokaisen arviointiaiheen taustalla on noin 35-70 sivua tekstiä, joka on tällä hetkellä tiivistetty siis muutama sivuun.

Muistiot julkaistaan samalla kuin arviointikertomuskin, mutta kaiken tiedon avaamisessa ja näkyväksi saamisessa on kuitenkin kehittämistä. Tähän asti Helsingissä on tarvittu paperinen versio arviointikertomuksesta erityisesti päätöksentekoa varten.

*”Tämän työn vaikuttavuuden lisääminen viestinnällä. Se on semmoinen iso kehittämiskysymys. Koska poliitikot ja virkamiehet ovat kiireisiä ja pitäisi saada sellaisessa hyvin kätevässä, havainnollisessa muodossa se tieto tuosta vaan.”*

Sähköisen viestinnän kehittämisessä on Helsingissä jo tehty joitakin kokeiluja, joista yksi esimerkki on internetsivusto, joka julkaistiin kaupungin avoimen datan palvelussa. Internetsivu julkaistiin sellaisessa muodossa, että siellä ollutta tietoa on mahdollista

yhdistää monin eri tavoin omia tarpeita varten. Haasteena on kuitenkin edelleen arviointikertomuksen pituus, mutta myös toisaalta sisällön kehittäminen. Tietoa tulisi visualisoida entistä paremmin muun muassa graafisin kuvaajin, tilastoin sekä muiden tietoa havainnollistavien keinoin.

Helsingin raportoinnissa yksi keskeinen toimintatavan muutos on ollut myös erillisraportin laatiminen arviointikertomuksen lisäksi. Helsingissä ei ole ollut käytössä välitilinpäätöstarkasteluja tai muita kesken arviointivuotta annettavia raportteja. Vuonna 2014 on kuitenkin saatu lupa laatia erillisraportteja, mikäli ne nähdään ajankohdan ja tiedon hyödyntämisen kannalta perusteltuina. Erillisraportti nähtiin tarpeellisenä myös arviointikertomuksen talousarviosuunnittelun kannalta myöhäisen ajallisen sijoittumisen vuoksi.

Ensimmäinen erillisraportti annettiin valtuustolle tänä vuonna (2015) eikä ensimmäisenä vuonna laadittu sellaista lainkaan. Erillisraportti oli noin 10 sivua pitkä ja sen laatiminen nähtiin sen aihe ja ajankohtaisuus huomioon ottaen perusteltuna. Helsingissä on arvioitu, että erillisraportteja tehdään vuodessa 1-2, muttei pakottavasti yhtäkään. Näin ollen arviointikertomuksen lisäksi Helsingissä ei ole muuta säännöllistä raportointia. Toisaalta erillisraporttien laatimisen säännönmukaisuutta voidaan tarkastella paremmin sitten kun niiden laatimismahdollisuuden alusta on kulunut hieman enemmän aikaa.

## **5.7 Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointitiedon hyödynnettävyys**

Tässä kappaleessa olen pyrkinyt kuvaamaan arviointiin liittyviä tarpeita hyödyntämällä valtuustokyselyyn (Tarkastuslautakuntia ja arviointikertomuksia koskeva kyselytutkimus 2015) osallistuneiden tarkastuslautakunnan jäseninä olevien valtuutettujen sekä luottamushenkilöiden antamia avoimia vastauksia (ks. Taulukko 3). Olen pyrkinyt tarpeiden kuvauksella myös tuomaan esille sitä, miten arvioinneista voitaisiin tehdä entistä hyödyntämiskelpoisempia.

**Tampereen** tarkastuslautakunnassa toimivat valtuutetut sekä luottamushenkilöt kiinnittivät huomiota erityisesti arvioinnin raportointiin, mutta toisaalta esimerkiksi tarkoituksenmukaisuuden arviointia toivottiin kehitettävän edelleen. Raportointikertoja toivottiin toisaalta lisättävän ja toisaalta niitä koettiin olevan riittävästi. Tampereella

toivottiin myös tarkastuslautakunnan jäsenten entistä parempaa mukaan ottamista arviointikertomuksen laadinnassa.

Eniten tarkastuslautakunnan jäsenien avoimista vastauksista nousi esiin raportoinnin sisällöllisten seikkojen kehittäminen sekä halu parantaa arvioinnin ja raportoinnin vaikuttavuutta. Arvioinnin raportointi nähtiin huonosti vaikuttavana ja liian vähän huomiota saavana kaupungin toiminnassa sekä talousarviovalmisteluissa. Toisaalta raportoinnissa nähtiin kehittämistä myös kuntalaisten näkökulmasta.

*”Tiivistäisin esitystä.”, ”Selkeämpi ilmaisu.”, ”Enemmän tiivistyksiä ja tiedon visualisointeja.”, ”Kokonaiskuva eri toimintojen keskinäisistä tärkeydestä kuntalaisille puuttuu.”*

Raportoinnin sisällöllisistä seikoista toivottiin eniten arviointikertomuksen tiivistämistä sekä erilaisten havainnollistavien esitystapojen parempaa hyödyntämistä. Raportoinnin sisältöön liittyen toivottiin myös ”kärkevämpiä” kommentteja, keskittymistä kaupungin kannalta olennaisimpiin asioihin sekä esityksiä siitä, miten raportoituihin huomioihin tulisi reagoida.

**Jyväskylän** osalta valtuustokyselyssä toivottiin raportoinnin lisäämistä ja aikaistamista sekä selkeyttä arviointityöhön. Arviointityölle kaivattiin muun muassa selkeitä tavoitteita ja jäsenyneyisyyttä, jotta keskeisimmät asiat tulisivat tarkastetuiksi. Toisaalta myös arviointikertomuksen laatimiseen kaivattiin selkeyttä esimerkiksi niin, että viranhaltija laatisi luonnoksen kertomuksesta lautakunnalle valmiiksi.

*”Enemmän konkretiaa, raportointi puolivuositain osa 1, osa 2 eli ei kaikkea kerralla.”*

Jyväskylän tarkastuslautakunnan jäseniltä tuli esille runsaasti myös arviointikertomuksen sisältöön liittyviä toiveita ja kehitysehdotuksia. Raportoinnilta toivottiin muun muassa parempaa keskittymistä olennaisimpiin asioihin, tiiviimpää ja selkeämpää esitystapaa, vaikuttavuuden seuranta, jälkiseuranta sekä kansantajuisuuden lisäämistä. Lisäksi raporttien toivottiin päätyvän selkeisiin päätelmiin arviointiaiheista, jotka olisivat selkeästi mitattavissa tai sanallisesti kuvattavissa.

**Oulun** tarkastuslautakunnan jäsenet toivoivat aktiivisempaa ja nopeampaa otetta raportointiin. Raportointia toivottiin määrällisesti enemmän, mutta toisaalta arviointiin toivottiin myös jälkiseuranta sekä nopeampaa reagointikykyä. Raportoinnin toivottiin

valmistuvan aiemmin, jotta se vaikuttaisi paremmin. Raportoinnin sisällöltä toivottiin syvempää pureutumista aiheisiin, tiiviimpää esitystapaa, enemmän graafisien esitystapojen hyödyntämistä sekä selkeäsanaisuutta.

*”Jälkiseurantaraportit olisivat paikallaan, jolloin kertomukseen suhtauduttaisiin asiaankuuluvalla vakavuudella”, ”Aktiivisempaa ja nopeampaa arviointia, mahdollisuus korjata toimintaa kesken kauden.”*

**Lahden** valtuustokyselyssä toivottiin tarkastuslautakunnalle toimintaa ohjaavampaa otetta, joka ei etsisi virheitä vaan olisi myös kannustavampi. Tarkastuslautakunnalta toivottiin vähempää julkisuudenhakuisuutta, mutta toisaalta myös isompaa painoarvoa kehitysehdotuksille, arviointikertomukselle sekä sen käsittelylle. Löydöksille toivottiin parempaa näkyvyyttä, useampia käsittelykertoja sekä parempaa vaikuttavuutta kunnan toiminnassa.

Raportointiin ja toimintaan liittyen tuli esille myös joitakin konkreettisia kehitysehdotuksia, joista yksi oli, että arvioinneissa voitaisiin esimerkiksi vuosittain painottaa joitakin toimialoja ikään kuin vuorotteluperiaatteella. Toinen kehitysehdotus raportointiin liittyen oli sellainen, että arvioinnin kohteiden olisi mahdollista vastata annettuihin kehitysehdotuksiin ja vastaus liitettäisiin raporttiin. Edellä mainittujen lisäksi esille nousi joitakin yleisemmän luontoisia mielipiteitä, kuten näkemys, että kaupungin eri tarkastustoimien välisiä rooleja tulisi selkeyttää.

*”Väliraportti olisi arvokas valtuustoryhmien puheenjohtajille liittyen tulevan vuoden talousarvioesitykseen.”*

Erityisesti Lahden kyselyn tuloksista nousi esille halu lisätä raportointikertojen määrää sekä kehittää raportointitekstiä tiiviimmäksi sekä luettavammaksi. Ehdotettiinpa jopa ammattitoimittajien käyttämistä tekstin laatimisessa. Raportoinnilta toivottiin myös aiempien ehdotusten vaikuttavuuden jälkiseurantaa, objektiivisuutta sekä rohkeutta lausuntoihin. Arviointikertomukseen ehdotettiin myös erilaisien tiivistelmien käyttöä.

**Espoon** tarkastuslautakunnan kehitysehdotukset liittyivät suurimmaksi osaksi kuntalaisnäkökulman vahvistamiseen sekä viestinnän parantamiseen. Raportoinnin toivottiin olevan muun muassa kuntalaisille helpommin lähestyttävää ja luettavaa.

Kuntalaissilta toivottiin myös saatavan tietoja asioista ja heille toivottiin jopa erillisiä tiedotteita.

*”Napakkuutta teksteihin. Suoraa puhetta. Tiivistelmät. Toimenpide-ehdotukset.”*

Viestinnällisiä ja raportoinnin sisällöllisiä kehitysehdotuksia annettiin runsaasti. Viestintään toivottiin innovatiivisuutta ja raportteihin muun muassa rohkeutta, selkeyttä, napakkuutta, tiivistelmiä, toimenpide-ehdotuksia, jälkiseurantaa, yksinkertaisuutta, keskittymistä ydinkysymyksiin, oma-aloitteisuutta sekä graafisia esitystapoja.

**Helsingissä** tarkastuslautakunnan jäsenet toivoivat erityisesti raportoinnin lisäämistä, jotta toimintaa voitaisiin kehittää kaiken aikaa ja joustavammin. Raportointiin toivottiin erityisesti väli- ja seurantaraportteja.

*”Puolivuositain tai neljännesvuositain väliraportti ei olisi huono idea. Toimenpiteiden jälkiseurantaraportit tulisi antaa valtuuston tiedoksi, kun ne ovat valmistuneet.”*

Toisaalta valtuutetuilta ja luottamushenkilöiltä tuli erinäisiä ideoita myös muista raportointiin liittyvistä asioista. Arviointikertomuksen alkuun toivottiin muun muassa tiivistelmää ja raportointiin parempaa ulostuloa sekä tiedottamista. Arviointiin toivottiin myös tiedotustilaisuuksia ja eri sidosryhmien parempaa mukaan ottamista.

## 6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1 Toimintaympäristö ja case-kaupunkien esittely

Kuten kappaleesta 4.1 kävi ilmi, niin jokaisen kaupungin ja tarkastuslautakunnan arviointityö ponnistaa hieman omanlaisistaan lähtökohdista. Tampereen tilaaja-tuottaja – mallin kaltaiset esimerkit havainnollistavat hyvin erilaisten kaupunki- ja organisointirakenteiden vaikutuksia arviointityöhön. Huomioitavaa on myös, että muissakin tutkimukseni kaupungeissa saattaa olla käytössä erilaisia arviointityöhön haasteita tuottavia organisointitapoja vaikka ne eivät haastattelussa esiin nousseetkaan. Tämän kaltaiset seikat eivät myöskään näy välttämättä arviointityön yksiköstä ulospäin, mutta työnteko voi kuitenkin poiketa vaikkapa vastaavan kokoluokan kaupunkiin nähden olennaisesti.

Kaupunkien henkilöstöstä ulkopuolisiakin ihmisiä on viime aikoina paljon puhuttanut mahdollinen ja suunniteltu sosiaali- ja terveystoimen organisaatiouudistus, joka herätti keskustelua myös arviointityötä tekevissä viranhaltijoissa. Jyväskylässä kyseinen uudistus nähtiin tarkastuslautakunnan toimialaa selkeästi rajoittavana, mikäli uudistus tehtäisiin tämän hetkisten tietojen mukaisesti.

Lahdessa pohdinta oli viety alustaviin laskelmiin saakka, jotka olivat osoittaneet Jyväskylässäkin tehdyt havainnot perustelluksi. Tarkastuslautakunnan ja siten myös arviointia tekevien viranhaltijoiden toimintaedellytyksistä tulisi siis pitää kiinni myös kyseisiä organisaatiomuutoksia suunnitellessa. Toinen vaihtoehto olisi toki organisoida myös arviointitoiminta uudelleen.

Arviointitoiminnan lähtökohdissa huomioitavaa on myös se, että tarkastuslautakunnat ovat jakaantuneet kahteen jaostoon kaikissa muissa kaupungeissa paitsi Jyväskylässä. Jyväskylässä viranhaltijatyössä on muutenkin muista kaupungeista poikkeavat lähtökohdat, koska palkattuja arvioijia on vain yksi, joka sekin on palkattu vasta alle kolme vuotta sitten. Pohdin jaostojen määrän syytä ja mietin, että onkohan kolmen jaoston kokoonpano ollut perusteltu ratkaisu jostain syystä ajalla ennen viranhaltijan palkkausta?

Viranhaltijoiden työhön kuuluu kuitenkin olennaisesti myös tarkastuslautakunnan ja jaostojen muu avustaminen, johon kuuluu muun muassa kokousten järjestely. Olisi



mielenkiintoista tietää hieman tarkemmin jaostojen työskentelystä sekä niiden vaikutuksista viranhaltijatyöhön. Jyväskylässä on kuitenkin tämän tutkimuksen vertailukaupunkeihin nähden kevyin viranhaltijajoukko tekemässä arviointityötä, minkä vuoksi herääkin kysymys, että onko kolmen jaoston olemassaolo viranhaltijalle esimerkiksi kevyempää tai jotenkin muuten perusteltua? Muissa kaupungeissa jaostoja on kaksi ja myös viranhaltijoiden joukko näyttäisi olevan enemmän saman suhteista kaupunkien muuhun henkilöstöön nähden.

Espoon haastattelusta nousi esille havainto, että myös tarkastuslautakunnan jäsenien vaihtuvuus vaikuttaa viranhaltijoiden työhön, koska lautakunnan jäsenien toiveet tiedon ja palvelun saamiseen liittyen vaihtelevat. Tähän seikkaan liittyen pohdin erityisesti arviointityön laatua ja kohdentumisen perusteita eri vaalikausien välillä. Lautakunnan olisi tärkeää säilyttää toimintansa laatu sekä objektiivisuus riippumatta kunnallispolitiikasta.

Helsingissä suhtautuminen arviointityön järjestämiseen oli muihin kaupunkeihin nähden ehkäpä eniten poikkeava, koska arviointityötä ajateltiin korostetusti prosessina, jonka toimintaa on pyritty hiomaan entistä tasalaatuisemman arviointityön aikaansaamiseksi. Tämän kaltaisen ajattelumallin syynä nähtiin arviointityön suurempi kokoluokka. Jäin kuitenkin pohtimaan, että olisikohan tämän kaltaisilla menetelmillä mahdollista kehittää myös muiden kaupunkien arviointityötä entistä toimintavarmemmaksi sekä vähemmän viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden vaihteluille alttiiksi.

Kuitenkin myös muissa haastattelujeni kohteena olevissa kaupungeissa henkilöiden vaihtuvuuden mainittiin vaikuttavan jollakin tavalla arviointityöhön (ainakin Jyväskylä, Helsinki, Espoo). Esimerkiksi Jyväskylässä arviointityön suunnittelussa nähtiin kehittämisen tarvetta ja viranhaltija näki sen johtuvan pääosin omasta työskentelytavastaan. Espoossa arvioinnin työntekijöiden toivottiin pysyvän, jotta työn kehittämiseen sekä suunnitteluun jäisi enemmän aikaa. Toisaalta myös Helsingissä mainittiin arviointiaiheiden hieman vähenneen uusimman tarkastuslautakunnan aloittamisen yhteydessä vaikka siellä onkin nimenomaan tehty töitä sen eteen, että henkilömuutokset eivät vaikuttaisi arviointityön lopputulokseen.

## 6.2 Arviointitehtävän muotoileminen

Olen pyrkinyt kuvaamaan kappaleessa 4.2.1 eri kaupunkien arviointitehtävän muotoilua nostamalla esiin haastateltavien omia näkemyksiä suhteessa arvioinnin laajuuteen. Haastateltavat viranhaltijat toivat esille osittain hieman erilaisiakin asioita, joihin pyrin tuomaan jotain lisää omilla ajatuksillani. Ennakko-olettamukseni oli tehtävän muotoilusta, että kaikissa suuremmissa kaupungeissa tehdään arviointityötä ainakin jokseenkin nk. laajan tulkinnan mukaan. Toisaalta oletin myös, että suuremmissa kaupungeissa arviointitehtävä olisi hieman laajemmin muotoiltu kuin pienemmissä.

Havaitsin kuitenkin jo haastatteluja tehdessäni, että arviointityön suppeaa ja laajaa tulkintaa tulisi tarkastella toisiaan jäsentävinä ääripäinä eikä kaupungeja voi luokitella näihin kahteen luokkaan liian mustavalkoisesti. Sekä laajan että suppean tulkinnan välimaastoon mahtuu useanlaisia tulkintoja. Niinpä myös joissakin tutkimuksessani mukana olleissa kaupungeissa oli havaittavissa sekä suppean että laajan tulkinnan piirteitä. Tämän kaltaisissa tilanteissa kaupungeja on vaikeaa kategorisoida niin sanotusti kahteen ”koriin”.

Tutkimukseni kohdekaupungeista selkeimmin suppeammin arviointitehtävän muotoillut kaupunki oli Jyväskylä, jonka työ nähtiin viranhaltijan itsensäkin mielestä melko ”perinteisen mallin mukaan etenevänä”. Toisaalta myös Tampereella oli tulkittu kuntalakia tähän asti niin, ettei tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen ole nähty sisältyvän lakisääteiseen arviointitehtävään. Tarkoituksenmukaisuuden arvioimisesta oli kuitenkin erilaisiakin näkemyksiä. Esimerkiksi Espoossa ja Lahdessa oli selkeä näkemys, ettei arvioinnin kohteista saisi riittävän hyvää kokonaisotetta, mikäli tarkoituksenmukaisuutta ei arvioitaisi. Tampereellakin on toisaalta arvioitu kaupungin tuloksellisuutta sekä esimerkiksi annettu lyhyt arviointi myös välitilinpäätöksen yhteydessä.

Havaitsin tutkimukseni tuloksista myös sellaisen seikan, että kaupungin koko ei välttämättä korreloikaan arviointitehtävän tulkinnan kanssa niin, että suuremmissa kaupungeissa olisi tulkittu arviointitehtävää aina laajemmin kuin pienemmissä. Esimerkiksi Helsingissä on tulkittu arviointitehtävää tähän vuoteen asti niin, ettei arviointikertomuksen lisäksi ole tehty muuta raportointia. Helsingissä raportoititiin arviointivuoden aikana valtuustolle tänä vuonna (2015) ensimmäisen kerran ja

arviointityön pitäminen jälkikäteisenä nähtiin tärkeänä tarkastuslautakunnan riippumattoman roolin säilyttämiseksi.

Useissa muissa tutkimukseni kohteena olevissa kaupungeissa (Oulu, Tampere, Espoo ja Lahti) on raportoitu jo pidempään valtuustolle muutenkin kuin arviointikertomuksessa. Antamalla arviointeja valtuuston tiedoksi jo kesken arviointivuotta on pyritty mm. parempaan vaikuttavuuteen ja palvelemaan valtuuston tiedontarvetta hieman laajemmin kuin perinteisesti suppean tulkinnan mukaan toimittaisiin. Jyväskylä oli tällä hetkellä ainoa tutkimukseni kohteena olevista kaupungeista, joka ei ole raportoinut muuten kuin arviointikertomuksella. Arvioinnin raportointia pohdin kuitenkin lisää vielä myöhemmin.

### **6.3 Arviointikäsitteiden valinta ja –kriteerien rakentaminen**

Noin puolessa haastatteluistani ei syntynyt arviointikäsitteiden valintaan ja -kriteerien rakentamiseen liittyen juurikaan havaintoja. Tampereen ja Lahden osalta huomiot ja havainnot jäivät niin minimaalisiksi, etten voi niiden pohjalta tehdä lainkaan johtopäätöksiä. Myös Jyväskylän ja Oulun osalta keskustelu arviointikriteerien ja –kysymysten laatimisesta oli hyvin suppeaa, mutta kuitenkin jokseenkin tuloksekasta. Jyväskylässä näkemys oli, ettei tällä hetkellä arviointikysymyksiä valita eikä –kriteereitä rakenneta. Oulussa arviointikysymykset muodostetaan ja kriteerit rakennetaan, mutten voinut sen tiedon pohjalta tehdä sen suurempia johtopäätöksiä, kuin vain todeta asiantilan.

Vaikka saamani havainnot monista kaupungeista ovatkin erittäin pieniä, niin sain haastatteluja analysoidessani kuitenkin jonkinlaisen käsityksen siitä, että kriteerien rakentamisessa on suurehkoja eroja ainakin joidenkin eri kaupunkien välillä. Suurin ero oli tässä tutkimuksessa luonnollisesti Jyväskylän ja Helsingin välillä, joista Jyväskylässä ei kriteerejä rakenneta lainkaan, kun taas Helsingissä niitä on kehitetty jo useamman vuoden ajan. Sen vuoksi pohdinkin, että onko kriteerien rakentamisella ja arviointikäsitteiden valitsemisella yhteyttä siihen, että kuinka pitkälle arviointityö on ylipäänsä ehtinyt kehittyä? Jyväskylässähän viranhaltija-avustusta on ollut tarkastuslautakunnalla vasta muutaman vuoden ajan.

Helsingin haastattelussa minulle kerrottiin heidän suhtautumistavastaan arviointiin prosessina, jossa toiminnalle pyritään luomaan raameja suuremman mittaluokan (henkilöstön) takia. Näenkin, että tämän kaltaisesta suhtautumistavasta voisi olla hyötyä

myös muille kaupungeille etenkin arviointikriteerien luomisessa, koska ennalta valituilla kriteereillä olisi ensinnäkin mahdollista rajata arviointiaiheita vain toteuttamiskelpoisiin aiheisiin ja toisaalta luoda arviointiin avoimuutta tuomalla jo hyvissä ajoin kriteerit esille. Erityisesti arvioinnin kohteiden olisi mielekästä tietää toiminnastaan tehtyjen arviointien perusteet jo hyvissä ajoin.

Tämä seikka tuli minulle mieleen muun muassa Espoon haastattelusta, jossa minulle kerrottiin vertaileva esimerkki arviointikriteerien rakentamisesta mielenterveyspalveluiden vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sekä toisaalta kunnallistekniikan arvioinnissa. Mielenterveyspalveluiden vaikuttavuuden arviointi koettiin erityisen haastavaksi kriteerien luomisen osalta, kun taas teknisen toimen osalta kriteerien luominen koettiin huomattavasti helpommaksi. Toisaalta myös Helsingissä todettiin, että osassa aiheista kriteereitä on haastavampaa luoda kuin toisissa.

En kuitenkaan siis väitä, että Espoon kriteerien luomisessa olisi ongelmia, vaikkakin niiden kehittäminen nähtiin haastateltavan omasta mielestä tarpeellisenä. Espoon haastattelusta noussut esimerkki havainnollisti kuitenkin hyvin kriteerien tärkeyttä arviointityössä. En kuitenkaan saanut haastattelussani käsitystä Espoon enkä toisaalta Tampereen, Lahden tai Oulunkaan osalta kriteerien rakentamisen kehittyneisyydestä, koska siitä ei ollut juurikaan puhetta. Näin ollen jouduin tekemään päätelmiäni johtopäätöksiäni kriteerien osalta oikeastaan vain Helsingin ja Jyväskylän tuloksien pohjalta, jotka tosin havainnollistivat hyvin kriteerien laadinnassa vallitsevia eroja eri kaupunkien välillä.

#### **6.4 Arviointisuunnitelman laatiminen ja arvioinnin käynnistäminen**

Jokainen tutkimukseni kohteena olevista kaupungeista laatii arviointityötään varten kaksi erillistä suunnitelmaa, joista toinen kattaa tarkastuslautakunnan valtuustokauden ja toinen tulevan arviointivuoden. Vuosikohtainen arviointisuunnitelma nähtiin kaupungeissa tärkeämpänä ja toimintaa tiukemmin ohjaavana kuin nelivuotissuunnitelma. Suunnitelmien sitovuus ja tarkkuus vaihteli aina Jyväskylän ”muutamalla ranskalaisella viivalla tehdystä väljästä paperista” pitkälle vietyihin ja toimintaa mahdollisimman tarkasti ohjaaviin suunnitelmiin. Esimerkiksi Helsingissä suunnittelutyö alkaa jo kalenterivuoden alusta ja päättyy kesälomien alkamisaikoihin, jolloin jokaiselle arviointiaiheelle on laadittuna yksityiskohtainen toteuttamissuunnitelma.

Suunnittelutyöstä minulle jäi sellainen kuva, että siihen pyritään pääsääntöisesti panostamaan, jotta varsinainen arviointityö olisi myöhemmin jouhevampaa. Kaupunkien viranhaltijat ovat kiireisiä ja arviointiaiheet monimutkaisia ja monilähteisyyttä vaativia, minkä vuoksi suunnitelmia pyritään laatimaan ja arviointikäyntejä sopimaan jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Haastatteluistani saamani kuvan mukaan eri kaupungeilla haasteet voivat liittyä myös eri seikkoihin, joista mainittakoon Jyväskylän toiminnan suhteellisen nuori ikä ja vasta kehittyvät toimintamallit, Tampereella arviointityöhön vaikuttava tilaaja-tuottaja –malli ja Oulun suunnittelutyöhön vaikuttavat tavallista laajemmat arvioinnit ja vuosittain vaihtuvat arviointiteemat.

Arvioinnin suunnittelutyö voi olla toisaalta myös haastava työvaihe jo arviointitehtävän laajuuden vuoksi, mutta myös sen vuoksi, että arviointitiedon tarve kehittyy kokoajan. Arviointiaiheiksi tulisi osata valita mahdollisimman olennaisia ja ajankohtaisia aiheita ja aineistonkeruu tulisi suunnitella mahdollisimman monipuoliseksi ja ajankohtaiseksi. Lisäksi arviointityötä tekevät viranhaltijat toimivat välillä hyvinkin monien toimijoiden kanssa, joista mainitsinkin jo usein kiireiset kaupunkien viranhaltijat. Toisaalta suunnittelutyön haasteena voi olla myös tarkastuslautakunnan luottamushenkilöiden tekemän työn sekä viranhaltijatyön yhteensovittaminen jaostoittain ja toisaalta koko lautakunnan osalta.

Arviointityön suunnittelu kuitenkin kehittyy jatkuvasti ja sain myös tässä tutkimuksessa selville mielenkiintoisia toimintatapoja ja kehityspyrkimyksiä, joita myös toiset kaupungit voisivat tarpeen mukaan hyödyntää suunnitelmia laatiessaan. Esimerkiksi Lahdessa arvioinnin vuosisuunnitelmaa ja kokouksia suunniteltaessa on ruvettu viime vuosina jättämään muutama (noin kaksi) lautakunnan kokousaihetta nimeämättä, millä pyritään vastaamaan arviointityössä vaadittavaan ajankohtaisuuteen. Näin uusien arviointivuoden aikana esille nousseiden tärkeiden aiheiden käsittely on muuttunut joustavammaksi, kun lautakunnan kokouksesta ei tarvitse päättää kuin aihe ja sitä päästään jo pitämään.

Toisaalta Tampereella ja Helsingissä on tehty työtä sen eteen, että lautakunnan jäsenien työntekoa saataisiin integroitua paremmin viranhaltijatyön kanssa. Tampereella on kehitelty tähän tarkoitukseen vastaavaa laatukäsikirjaa ja Helsingissä lautakunnan jäsenille on jo pyritty tarjoamaan vastaavan kaltaisia apuvälineitä, kuten kriteerejä, manuaaleja ja niin edelleen.

Helsingin suunnittelutyössä yhtenä viimevuosien kehityskohteena on ollut myös arviointiaiheiden valintaan kehitellyt olennaisuuskriteerit, joilla arviointiaihteita pyritään rajaamaan vain kaikkein olennaisimpiin ja muuten sopivimpiin aiheisiin. Tällä menettelyllä on toisaalta pyritty toiminnan tehostamiseen, mutta myös lisäämään arviointityön läpinäkyvyyttä ja viranhaltijoiden työrauhaa ja keskittymiskykyä keskeisiin kysymyksiin.

Huomioitavaa suunnittelutyötä tarkasteltaessa on myös se seikka, että arviointityön mittakaava vaikuttaa luonnollisesti suunnittelutyöhön jollakin tavalla. On esimerkiksi luonnollista, ettei Jyväskylässä arvioijan tarvitse välttämättä itseään varten luoda samassa laajuudessa arviointisuunnitelmia kuin vaikkapa Helsingissä, jossa työntekijöitä on arvioinnin parissa noin kymmenen. Toki Jyväskylässäkin viranhaltija työskentelee tiiviissä yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa, joten tietty suunnitelmallisuus on varmasti myös siellä hyväksi.

## **6.5 Arviointiaineistojen kerääminen ja analysointi**

Jokaisella tutkimukseni kaupungilla oli yhtenä aineistonkeruutapana nk. Arviointikäynnit, joilla tarkastuslautakunta tai sen jaosto(t) käyvät viranhaltijoiden kanssa vierailmassa arviointikohteen luona ja hankkivat arviointien tueksi tietoa kohteestaan. Arviointikäyntien lisäksi kaikki kaupungit etsivät arviointiensa tueksi tietoa myös muilla tavoin, mutta arviointikäynnit ovat usein luottamushenkilöille keskeinen tiedonsaanti- ja työnteon kanava. Arviointikäyntien toteuttamisessa saattaa kuitenkin olla eroja kaupunkien välillä. Esimerkiksi Jyväskylässä arviointikäynneillä ”mennään tutustumaan” kohteeseen kun taas Helsingissä arviointikäyntien roolia nimenomaan korostettiin niin, etteivät ne ole ”tutustumiskäyntejä”.

Arviointitiedon hankinnassa sovellettuja menetelmiä oli suurimmalla osalla kaupungeista runsaasti ja parhaiten soveltuvat menetelmät vaihtelevat varmasti myös arviointiaiheiden mukaan. Muiden kaupunkien joukosta erottui Jyväskylän kaupungin tiedonhankintatavat, jossa ”teknisen toteutuksen menetelmiä” ei tunnistettu olevan lainkaan. Toisaalta myös Jyväskylässä arviointitietoa kerätään arviointikäyntien lisäksi tilinpäätöstiedoista. Lisäksi yksi arviointitiedon hankintaan vaikuttava ja huomioitava seikka oli se, että osa kaupungeista kerää arviointitietoa ja tekee arviointeja oman kaupungin rajat ylittäviin arviointeihin.

Muissa kaupungeissa korostettiin pääsääntöisesti tiedonhaun monilähteisyyden merkitystä, joka johtui erilaisten toteutustapojen hyödyistä. En lähde tässä yhteydessä enää kaikkia tapoja esittelemään, mutta nostan kuitenkin esiin kaksi useimmin esiin noussutta tiedonhankintatapaa. Ensimmäinen monesta haastattelusta esiin noussut tiedonhankintatapa oli haastattelu, jolla pyritään keräämään sellaista tietoa, jota ei ole ehkä muuten tarjolla tai, jolla on mahdollista syventää ymmärrystä sellaisella tavalla, jota ei voi muuten toteuttaa tai on helpointa toteuttaa haastattelun avulla. Tilasto- ja muut vertailutiedot olivat toinen keskeisesti haastatteluissa esiin noussut tiedonhankintatapa. Oman kaupungin onnistumista nähtiin erityisen tärkeäksi voida verrata muihin vastaaviin toimijoihin.

Tiedonhankintaan liittyviä haasteita ei noussut esiin niin runsaasti kuin esimerkiksi arviointityön suunnitteluun liittyen. Osassa kaupungeista näkemyksenä oli, että arviointien tueksi on tarjolla erittäinkin runsaasti tietoa, minkä vuoksi tiedonhankinta tulisi suunnitella laadukkaasti. Esimerkiksi Oulussa nähtiin, että arviointitietoa voisi kerätä vähemminkin, vaikkakin kääntöpuolena on riittävän arviointievidenssin kerääminen. Helsingissä tiedonhaun yhtenä lähtökohtana olikin, ettei sellaista tietoa pidä kerätä uudestaan, joka on jo olemassa.

## 6.6 Arvioinnin raportointi

Arviointityön tulosten raportoinnin osalta saamani havainnot liittyivät pääsääntöisesti raportoinnin vuosittaiseen lukumäärään, raportoinnin sisällöllisiin seikkoihin sekä erilaisiin viestinnällisiin ratkaisuihin. Tulkitsin saamiani tuloksia niin, että tutkimuksessani mukana olleissa kaupungeissa pyritään tällä hetkellä parantamaan arviointien raportointia erityisesti pyrkimällä oikea-aikaisuuteen, mahdollisimman hyvään raporttien sisältöön sekä havainnollistaviin esitystapoihin. Näen vaikuttavuuden arviointityössä yhtenä erittäin tärkeänä onnistumisen mittarina (ks. Pattonin hyödyntämiskeskeinen arviointi) ja huomasin, että myös tutkimuksessani mukana olleet kaupungit pyrkivät jatkuvasti parantamaan työnsä vaikuttavuutta erityisesti raportointia parantamalla.

Tutkimukseni kaupungeista Jyväskylä oli ainoa, joka ei ole vielä raportoinut valtuustolle muuten kuin arviointikertomuksella. Toisaalta myös Helsingissä annettiin ensimmäinen arviointivuoden aikainen raportti vasta vuonna 2014. Muissa kaupungeissa on jo

raportoitu myös muuten kuin arviointikertomuksella ja mainittakoon vielä, että Espoossa on vakiintunut tapa raportoida arviointikertomuksella sekä kahdella väliraportilla.

Tällä niin sanotulla väliraportoinnilla kaupungit pyrkivät parantamaan arvioinnin vaikuttavuutta erityisesti saamalla tiedon päätöksenteon kannalta oikea-aikaisesti valtuuston käyttöön. Arviointikertomuksen yhtenä ongelmana nähtiin nimittäin sen myöhäinen ajankohta päätöksenteon kannalta. Yleisesti raportoinnissa pyritään kuitenkin ajankohdasta huolimatta säilyttämään tarkastuslautakunnan rooli sellaisena toimijana, joka ei anna toiminnallisia ohjeita. Toisaalta väliraportoinnilla pyritään silti epäsuorasti kertomaan valtuustolle esimerkiksi tilanteista, joissa tavoitteet eivät ole toteutumassa ja tilanteeseen tulisi reagoida jollakin tavalla.

Väliraportointi nähtiin useammassa kaupungissa vielä hieman kehittymättömänä raportointitapana, joka on myös arviointikertomukseen nähden huomattavasti suppeampaa. Toisaalta väliraportointi on myös arviointikertomukseen nähden huomattavasti tuoreempi raportointitapa, joten sen rooli ehkä elää ja hakee vielä paikkaansa ainakin osassa kaupungeista. Mainittavaa on myös se, että myös Jyväskylässä väliraportoinnin hyödyllisyys oli tunnistettu, vaikkei sellaista vielä olekaan laadittu.

Arviointikertomuksen sisällölliseen kehittämiseen liittyviä ajatuksia ja pohdintoja nousi tutkimuksessani esiin runsaasti. Pääosin arviointikertomus koettiin tällä hetkellä liian pitkäksi ja vaikeasti hyödynnettäväksi eri kohderyhmille. Sen vuoksi on luonnollista, että erityistä pohdintaa herätti se, että miten arviointikertomusta voisi lyhentää sivumääräisesti ja toisaalta tietoja esittää niin, että erilaisilla tiedontarpeilla olevat lukijat löytäisivät etsimänsä vaivatta. Raportoinnissa ja erityisesti arviointikertomuksessa tulisi kuvata tietoa paremmin hyödyntämällä erilaisia visuaalisia keinoja ja toisaalta tiivistämällä esitystapaa niin, että riittävä tietoperusta voitaisiin kuitenkin säilyttää. Haasteena tässä on kuitenkin se, että monissa kaupungeissa tietoa on jo tiivistetty runsaasti arviointikertomuksessa.

Viimeisenä olennaisena havaintona raportointiin liittyen nousi esiin erilaisten viestinnällisten keinojen hyödyntäminen. Ihmisten toiminnan ja tiedonhaun sähköistyminen on johtanut myös arviointitoiminnan kannalta siihen, että arviointikertomuksella voitaisiin tavoittaa paremmin sen lukijakuntaa onnistuneella sähköisellä raportoinnilla. Haasteena tämän kaltaisessa raportoinnissa on kuitenkin



uudenlaisen viestinnällisen osaamisen tarve viranhaltijatyössä sekä toisaalta erilaisten lukijoiden tarpeet käsitellä tietoa.

Paperinen arviointikertomus nähtiin edelleen helppona tapana lukea arviointikertomusta. Paperinen versio nähtiin hyvänä varsinkin, jos sitä verrattaisiin esimerkiksi PDF-tiedoston kaltaiseen esittämistapaan. Espoossa nousi esiin tähän liittyen ajatus interaktiivisesta esitystavasta, jossa tietoja esiteltäisiin eri tasoittain sähköisesti. Tämän kaltaisella esitystavalla olisi mahdollista palvella erilaisia tiedontarpeita vaivattomasti ja ilman, että arviointien tueksi haettua tietopohjaa tulisi ohentaa tarpeettomasti.

Viestinnällisiä ideoita syntyi kuitenkin myös muunlaisia. Esimerkiksi Oulussa on jaettu arviointikertomuksen julkistamisen yhteydessä tiedotusvälineille kohdennettu tiedote. Myös Espoossa oli pohdittu tiedotusvälineiden mukaan ottamista esimerkiksi tiedotustilaisuuden järjestämisellä tai vastaavalla tavalla. Helsingissä oli puolestaan jo kokeiltu laatia arviointikertomuksesta nettisivu, josta tieto on irrotettavissa ja hyödynnettävissä erilaisissa muodoissa.

Viimeisenä mielenkiintoisena havaintona nostan vielä esille Lahdessa muutaman vuoden käytössä olleen menettelytavan, jossa arviointikokousten ”tulokset” on julkaistu jo piakkoin kokouksen jälkeen. Tällä menettelytavalla on pyritty vastaamaan jo edellä mainitsemiini haasteisiin tuottaen tietoa ajankohtaisesti päätöksenteon kannalta. Lahdessa kokousten julkistaminen koettiin eräänlaisena raportointina, jossa tieto saadaan julkisuuteen tuoreeltaan ja pienempinä osina kuin arviointikertomuksessa. Kun tähän vielä lisätään Lahdessa tapana ollut kokousten nimeämiseen liittyvä joustovara, niin uusia kaupungin kannalta olennaisia asioita on mahdollista käsitellä ja raportoida hyvinkin ajankohtaisesti. Toki tämän kaltaisen tiedon hyödyntäminen vaatii myös päättäjien itsenäistä tiedonhakua, koska kokousten aineistoja ei ole ilmeisesti kuitenkaan varsinaisesti käsitelty valtuustossa.

## **6.7 Arvioinnin tarpeen kartoittaminen ja arviointien hyödyntäminen**

Selvitin arviointityön ja raportoinnin vaikuttavuutta tutkimuksessani myös hyödyntämällä niin sanotun valtuustokyselyn (Tarkastuslautakuntia ja arviointikertomuksia koskeva kyselytutkimus 2015) tuloksista tarkastuslautakunnan jäseninä olevien luottamushenkilöiden ja valtuutettujen näkemyksiä. Valtuustokyselystä käyttööni saamat tulokset olivat hyvin pitkälle saman suuntaisia kuin haastattelemieni viranhaltijoidenkin

näkemykset. Myös tarkastuslautakunnan jäsenet olivat kiinnittäneet huomiota raportoinnin oikea-aikaisuuteen, raportointikertoihin sekä raportoinnin sisällöllisiin ja esitystavallisiin seikkoihin. Tämä seikka on sikäli huomion arvioinen tulos, että samat haasteet on tunnistettu selkeästi sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden keskuudessa.

Lautakunnan jäsenien vastauksista nousi kuitenkin yksi seikka selkeästi esille, joka ei saanut viranhaltijoiden vastauksissa yhtä suurta huomiota. Lautakunnan jäsenet ehdottivat nimittäin useammankin kaupungin kohdalla toivomuksen, että arviointikertomukseen tai muuhun raportointiin otettaisiin mukaan edellisten arviointien vaikuttavuusseuranta ja -arviointia. Tampereella tosin esimerkiksi mainittiin jo tehtävänsäkin tämän kaltaista arviointia ainakin pienimuotoisesti arviointikertomuksessa.

Lautakuntien jäsenet toivoivat myös useamman kaupungin kohdalla kärkevämpiä kommentteja ja suoranaisia kaupungin hallinnolle annettavia toimenpide-ehdotuksia. Tämän kaltaiset kehitysehdotukset voivat tosin olla ristiriidassa tarkastuslautakunnan yleisen tavoitteen kanssa, joka on olla mahdollisimman riippumaton päivittäisestä politiikasta. Tämän kaltaisessa keskustelussa edetään toisaalta tuttuun laajan ja suppean tulkinnan keskusteluun, joka arviointityön monitulkintaisuudesta johtuen lienee melko jatkuvaakin (ks. luku 3.4)..

Joka tapauksessa viranhaltijatyössä on keskeistä tuntea toisaalta lautakunnan ja toisaalta valtuuston arviointitiedontarve. Useammassakin kaupungissa mainittiin tehtävän erilaisia kyselyitä toiminnan kehittämiseksi ja parempaan vaikuttavuuteen pääsemiseksi. Vaikka toiminnassa toki jatkuvasti onkin kehitettävää (ja pitääkin olla), niin on hyvä, että toimintaa kehitetään oikeaan suuntaan nimenomaan tiedon hyödyntäjien näkökulmasta.

## 7 LÄHTEET

### Kirjallisuuslähteet:

- Ainasvuori, Minna, Ainasvuori, Olli, Hurmola-Remmi, Hanna, Kenni, Mikko, Kiviaho, Markus, Mäntyharju, Kari, Ollila, Erkka & Oulasvirta, Lasse 2011. *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää: tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä*. Helsinki: Auditor-yhtiöt.
- Atjonen, Päivi 2007. *Hyvä, paha arviointi*. Helsinki: Tammi.
- Chen, Huey-tysh 2005. Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness. London: SAGE, cop.
- Dey, Ian 1993. Qualitative data analysis. A user-friendly guide for social scientists. Lontoo: Routledge.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonna 1989. *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012. Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. 8. painos. Helsinki: Talentum.
- Hiironniemi, Silja 1992. Tuloksellisuuden arviointi: käsikirja kunnallisille työpaikoille. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Kivistö, Jussi 2007. Agency theory as a framework for the government-university relationship. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Myllymäki, Arvo 2007. Finanssihallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Helsinki: WSOYpro.
- Nagarajan, Nigel & Vanheukelen, Marc 1997. Evaluating EU expenditure programmes: a guide: ex post and intermediate evaluation. Luxembourg: European Comission.
- Patton, Michael Quinn 1997. *Utilization-focused evaluation: the new century text*. Thousand Oaks: Sage, cop.
- Patton, Michael Quinn 2002. *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage, cop.
- Rautiainen, Antti 2004. Kuntien suorituksen mittaus ja tuloksellisuuskäsitteistö: arviointi ja kehittäminen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Robson, Colin 2001. Käytännön arvioinnin perusteet: opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS.

Scriven, Michael 1991. *Evaluation thesaurus*. Newbury Park: Sage, cop.

Virtanen, Petri 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Vuorinen, Erkki 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Helsinki: Auditor.

### **Virallislähteet:**

Kuntalaki 365/1995.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>> Käytetty 17.11.2015

Kuntalaki 410/2015.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>> Käytetty 17.11.2015.

Laki kuntalain 57 ja 74 §:n muuttamisesta 622/1999.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990622>> Käytetty 17.11.2015.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014).

<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268>> Käytetty 17.11.2015.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>> Käytetty 17.11.2015.

Rikoslaki 39/1889.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>> Käytetty 17.11.2015.

Tilintarkastuslaki 459/2007.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070459?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=tilintarkastuslaki>> Käytetty 17.11.2015.

### **Muut lähteet:**

Suomen kuntaliiton yleiskirje 2/1996.

Suomen kuntaliiton kuntataloustiedote 4/1997.

Suomen kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000.

Suomen kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006.

Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto 9/2003. *Tulosohjauksen terävöittäminen*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Oulun tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteet 2013-2016.

<[http://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=50f6543b-9818-490a-9068-529c1648889e&groupId=52058](http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=50f6543b-9818-490a-9068-529c1648889e&groupId=52058)> Käytetty 17.11.2015.

Oulun tarkastuslautakunnan pöytäkirja 17.6.2014.

Tarkastuslautakuntia ja arviointikertomuksia koskeva kyselytutkimus 20.4.2015.  
Helsingin kaupungin tarkastusvirasto.

## 8 LIITTEET

Taulukko 2 Tutkimuksessa tehdyt haastattelut.

Kaupunki	Asema	Haastattelun ajankohta	Haastattelun kesto	Haastattelutapa
<b>Tampere</b>	Johtava viranhaltija	23.02.2015 kello 10.00	46,57 min	Haastattelu
<b>Jyväskylä</b>	Johtava viranhaltija	24.02.2015 kello 14.00	47,33 min	Puhelinhaastattelu
<b>Oulu</b>	Johtava viranhaltija	25.02.2015 kello 14.00	30,33 min	Puhelinhaastattelu
<b>Lahti</b>	Johtava viranhaltija	26.02.2015 kello 10.00	58,01 min	Puhelinhaastattelu
<b>Espoo</b>	Johtava viranhaltija	27.02.2015 10.00	107,47 min	Haastattelu
<b>Helsinki</b>	Johtava viranhaltija	09.03.2015 kello 13.30	113,35 min	Haastattelu
<b>Helsinki</b>	Johtava viranhaltija	09.03.2015 kello 13.30	113,35 min	Haastattelu

Taulukko 3 Valtuustokyselystä hyödynnetyt avovastaukset

<b>Valtuustokyselystä hyödynnetyjen avovastausten kysymykset:</b>
<b>Mistä asiakokonaisuuksista valtuusto mielestäsi tarvitsisi tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa?</b>
<b>Parannusehdotuksia ja palautetta tarkastuslautakunnan toimintatavoista ja raportoinnista?</b>
<b>Jos haluaisit muutakin raportointia valtuustolla lautakunnan arviointitehtävästä kuin arviointikertomuksen niin mitä ja kuinka usein? (em. Väliraportit, toimenpiteiden jälkiseurantaraportit jne.)</b>
<b>Miten kehittäisit tarkastuslautakunnan arviointikertomusta?</b>